

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3294/2005-JPT

ATA/87/2006

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 14 février 2006

dans la cause

GROUPE POUR UNE SUISSE SANS ARMÉE (GSSA)

et

SOLIDARITÉS

représentés par Me Pierre Bayenet, avocat

contre

DÉPARTEMENT DES INSTITUTIONS

EN FAIT

1. Par télécopie du 16 septembre 2005, le « Groupe pour une Suisse sans armée » (ci-après : le GSSA) a présenté au département de justice, police et sécurité – devenu depuis lors le département des institutions – (ci-après : le département ou le DI) une demande d'autorisation pour organiser, le vendredi 23 septembre 2005, de 17h30 à 19h30, un rassemblement devant la mission permanente des Etats-Unis d'Amérique (ci-après : la mission), sise route de Pregny 11, dans le but de se joindre aux manifestations qui devaient avoir lieu dans plusieurs villes européennes et américaines le 24 septembre.
2. Le centre « opérations et planification » (ci-après : le COP) – qui relève du DI – a préavisé défavorablement la requête d'autorisation par courrier électronique du 20 septembre 2005.
3. Le même jour, ayant appris qu'une manifestation risquait de se tenir à ses abords, la mission a sollicité des autorités cantonales qu'elles prennent les mesures de sécurité idoines.
4. Le département a refusé d'accorder l'autorisation sollicitée par décision du 20 septembre 2005, en application de l'article 22 alinéa 2 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 (CVRD – RS 0.191.01).

La présence de manifestants dans le voisinage immédiat de la mission était de nature à troubler la paix dont elle devait jouir conformément à cette disposition conventionnelle. Une balance des intérêts n'avait pas à être faite, la convention ne prévoyant aucune exception.

Subsidiairement, sa décision était également basée sur le fait que des tracts concernant la manifestation projetée circulaient dans différents milieux alternatifs et qu'aucun élément ne permettait de garantir que des personnes mal intentionnées n'intégreraient pas le rassemblement litigieux.

Enfin, la route de Pregny était un axe privilégié comportant un trafic automobile important en raison des divers travaux effectués dans le secteur. Un rassemblement de plus d'une vingtaine de personnes occasionnerait déjà des troubles et des perturbations de la circulation sur cette route. Or, 100 à 200 personnes étaient attendues pour la manifestation en cause, de sorte que cette dernière ne pouvait être autorisée.

Cette décision comportait l'indication des voies et délais de recours.

5. Par acte déposé au greffe du Tribunal administratif le 21 septembre 2005, le GSSA et Solidarités ont recouru contre cette décision. Ils concluent, sous suite de

frais et dépens, à l'annulation de la décision et à ce que « les autorisations pour la tenue du rassemblement [en cause] (...) soient accordées ». Ils sollicitaient également l'octroi de l'effet suspensif à leur recours et à être autorisés à compléter leurs écritures.

6. Les recourants ont complété leurs conclusions « sur mesures provisoires » par télécopie du 22 septembre 2005.
7. Parallèlement, ils ont également sollicité du département, dans l'hypothèse où il ne serait pas fait droit à leurs conclusions sur mesures provisoires, l'autorisation d'organiser leur rassemblement « à l'endroit sur la voie publique le plus proche de celui demandé initialement, soit donc à la place des Nations ».
8. Le président du tribunal de céans a informé les recourants par lettre signature du même jour que le dépôt de conclusions par télécopie n'était pas valable. Il leur appartenait de faire parvenir au tribunal un document original comportant lesdites conclusions.

Quant à leur requête en restitution de l'effet suspensif, il était impossible de leur donner satisfaction, sauf à accorder, avant dire droit, le plein de leurs conclusions.

Un délai au 21 octobre 2005 leur a été fixé pour compléter leur recours.

9. Par décision du 22 septembre 2005, le département a autorisé le rassemblement en cause, aux conditions suivantes :
 - Les participants devaient se rassembler à la place des Nations, sur l'esplanade se trouvant côté Jura, à l'angle de l'avenue de la Paix, à l'exclusion de tout autre endroit ;
 - Les manifestants ne devaient pas déborder sur la chaussée et aucun cortège ne devait avoir lieu ;
 - La circulation ne devait être ni entravée ni perturbée ;
 - Les participants devaient se conformer aux ordres donnés par la police ;
 - Il incombait aux organisateurs de constituer un service d'ordre interne et identifiable durant toute la manifestation, dont le responsable serait en permanence à disposition de l'officier de gendarmerie.
10. Le service fédéral de sécurité (ci-après : le service fédéral) a fait part de ses observations au département le 22 septembre 2005.
 - a. Il ne pouvait valider le principe d'autoriser une manifestation devant une représentation diplomatique étrangère, une telle autorisation allant à l'encontre de

l'article 22 alinéa 2 CVRD. En effet, une manifestation devant une représentation diplomatique présentait un risque certain pour la sécurité et la tranquillité de la mission. 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 d'une violence extrême.

b. S'agissant tout particulièrement de la mission permanente des Etats-Unis, il s'agissait d'un pays dont les intérêts et les représentations diplomatiques étaient particulièrement menacés dans le monde, raison pour laquelle ladite mission faisait l'objet de mesures de sécurité renforcées. A cela s'ajoutait le fait que la situation actuelle de la mission était spéciale. Les travaux en cours sur l'entrée principale et l'enceinte extérieure augmentaient inévitablement la vulnérabilité générale du site, de même que les gravats, restes de chantier, etc. représentaient une variété de projectiles pour d'éventuels manifestants.

c. Cela étant, la liberté d'expression était un droit constitutionnel garanti en Suisse, et il était dès lors délicat de déterminer dans quelles circonstances une manifestation de ce type pouvait ou devait être interdite.

d. En conclusion, le service fédéral était d'avis que, si la manifestation devait avoir lieu, des mesures adéquates garantissant la liberté de mouvement des membres de la mission américaine et l'intégrité de celle-ci devraient impérativement être prises par les autorités compétentes du canton.

11. La manifestation s'est déroulée le 23 septembre 2005 sur la place des Nations. A teneur du rapport de renseignements établi par la gendarmerie à cette occasion :

- Une centaine de personnes ont répondu à l'appel des recourants ;
- Le service d'ordre, composé notamment de deux des organisateurs de la manifestation, n'a pas été capable d'empêcher les manifestants de constituer un cortège et de se déplacer ;
- Au terme des différentes prises de parole, un organisateur, M. Pierre Vanek, a invité les manifestants à se rendre en cortège depuis la place des Nations jusqu'à la mission. Ces derniers ont alors constitué un cortège sur la voie publique et ont emprunté l'avenue de la Paix en direction de la route de Pregny. Arrivée à la hauteur de cette dernière route, la marche des manifestants a été stoppée par un barrage de police « physique et matériel ». Malgré les injonctions du capitaine de police, lequel ordonnait aux manifestants de se disperser, ce même organisateur a catégoriquement refusé et invité ceux qui le désiraient « en leur âme et conscience » à ne pas obéir et à franchir le barrage. Quelques manifestants dont l'organisateur en cause ont alors tenté de se rendre de force devant la mission, sans succès ;

- Vers 19h15, sept manifestants ont alors entamé un « sit-in » devant le barrage constitué par la police. Devant leur refus de coopérer et de quitter les lieux, la gendarmerie a dû faire usage de la contrainte.

12. Les recourants ont complété leur recours le 11 octobre 2005, et persisté, sous suite de frais et dépens, dans leurs conclusions initiales.

L'article 13 de la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 (LDP – L 1 05) ne constituait pas une base légale suffisamment précise pour répondre aux exigences posées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : CourEDH).

En outre, la restriction à leur liberté de réunion ne visait pas un intérêt public prépondérant, dans la mesure où il ressortait de la jurisprudence internationale constante dégagée de l'article 22 alinéa 2 CVRD que les Etats pouvaient autoriser des manifestations devant les missions étrangères, pour autant qu'ils prennent les mesures nécessaires pour assurer la sécurité de celles-ci.

Enfin, la décision entreprise n'était ni proportionnée, ni nécessaire dans une société démocratique au sens de l'article 11 § 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH – 0.101). Il n'était en effet pas admissible d'interdire un rassemblement au motif qu'il rendait les tâches de maintien de l'ordre plus difficiles à accomplir.

13. Le 9 décembre 2005, le département s'est opposé au recours.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 105 Ia 91), l'autorité cantonale pouvait admettre de façon générale que certains lieux accessibles au public ne se prêtaient pas à une réunion. Il n'existait pas de droit à la tenue d'une réunion sur un lieu déterminé du domaine public, et l'autorité compétente pouvait, faisant usage de son pouvoir d'appréciation, réserver certaines places à des activités déterminées et interdire ou limiter d'autres activités dans ces lieux. L'ensemble du domaine public n'avait ainsi pas à être mis à disposition des manifestants. Se fondant sur cette jurisprudence, le Tribunal fédéral avait ainsi récemment jugé que la décision d'interdire toute réunion publique sur la place d'un couvent était admissible, dès lors que l'autorité mettait à disposition des organisateurs une autre place appropriée, soit en l'occurrence la place du village concerné (ATF 124 I 267).

Analysée à l'aune de ces principes, la décision querellée était parfaitement conforme au droit et à la liberté de réunion. Plus encore, l'article 22 CVRD imposait à la Suisse d'assurer la paix de la mission et justifiait donc l'instauration d'une zone libre de tout dérangement autour des missions diplomatiques dans le canton de Genève.

14. Les parties ont été informées le 13 décembre 2005 que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est à cet égard recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). Tel est également le cas des écritures complémentaires déposées par les recourants le 11 octobre 2005 dans le délai de 30 jours, de sorte qu'elles sont recevables.
2. Selon la jurisprudence, la qualité pour recourir contre une décision est subordonnée à l'existence d'un intérêt actuel (ATF 123 II 285 consid. 4 p. 286 ss. ; 118 Ia 46 consid. 3c p. 53; 111 Ib 58 consid. 2 p. 52 et les références citées; ATA/875/2004 du 9 novembre 2004, publié à la SJ 2005 I 349 ss. ; ATA/270/2001 du 24 avril 2001 ; ATA/731/1999 du 5 décembre 2000; ATA/295/1997 du 6 mai 1997; ATA G. du 15 janvier 1997). Il est toutefois renoncé à faire d'un tel intérêt une condition de recevabilité du recours lorsque cette exigence ferait obstacle au contrôle de la constitutionnalité d'un acte qui peut se reproduire en tout temps et qui échapperait toujours à la censure (arrêt du Tribunal fédéral du 7 août 2001, 1P.70/2001, consid. 2 ; ATF 124 I 231 consid. 1b p. 233 et les arrêts ; ATA/270/2001 du 24 avril 2001).

En l'espèce, les recourants n'ont plus d'intérêt actuel et pratique à requérir l'annulation de l'acte attaqué, puisque la date de la manifestation est passée. Cela étant, c'est la deuxième fois que les recourants se sont vus refuser l'autorisation demandée, la première ayant conduit à un arrêt du tribunal de céans admettant le recours (ATA/552/2005 du 16 août 2005). A chaque fois, le refus est intervenu à une date qui rendait impossible le contrôle de sa constitutionnalité avant la date prévue pour la manifestation, de sorte que la condition de l'intérêt actuel ne pouvait jamais être remplie. En outre, les recourants conservent un intérêt actuel au contrôle de la constitutionnalité de la décision du 20 septembre 2005 quand bien même ils n'ont pas contesté la seconde du 22 septembre 2005, dans la mesure où cette dernière ne portait que sur l'autorisation de manifester sur la place des Nations et non devant la mission permanente des États-Unis.

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

3. Quand les recourants ne peuvent plus invoquer un intérêt actuel à l'annulation de la décision attaquée comme en l'espèce, le juge peut, s'il entre en matière, limiter son examen aux questions fondamentales (ATF 127 I 164, consid. 6).

4. L'objet du litige est le refus du département d'autoriser les recourants à manifester devant la mission permanente des Etats-Unis d'Amérique auprès des Nations Unies.
5. Les recourants avancent que la décision attaquée constitue une ingérence dans leurs libertés d'expression et de réunion, telles qu'elles sont consacrées par les textes internationaux et la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101).
 - a. Selon l'article 22 Cst., la liberté de réunion est garantie (al. 1). Toute personne a le droit d'organiser des réunions, d'y prendre part ou non (al. 2). L'article 11 CEDH dispose quant à lui que toute personne a le droit à la liberté de réunion pacifique. Cette disposition conventionnelle n'offre pas au citoyen des droits plus étendus que la garantie fédérale (JdT 1993 IV 192). La liberté de réunion consacre le droit de toute personne de se rassembler avec d'autres, notamment en vue d'échanger des idées et de les communiquer à des tiers (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, volume II, p. 403 n° 800). Le droit à la liberté de réunion est un droit fondamental dans une société démocratique et, à l'instar du droit à la liberté d'expression, l'un des fondements de pareille société. Dès lors, il ne doit pas faire l'objet d'une interprétation restrictive (ATF 103 Ia 310 consid. 5 p. 315 ; Rassemblement jurassien et Unité jurassienne c. Suisse, décision de la Commission du 10 octobre 1979, n° 8191/78, DR 17, p. 93 ; Rai et autres c. Royaume-Uni, décision de la Commission du 6 avril 1995, n° 25522/94, DR 81-B, p. 146). Comme tel, ce droit couvre à la fois les réunions privées et celles tenues sur la voie publique, ainsi que les réunions statiques et les défilés publics (Chrétiens contre le racisme et le fascisme c. Royaume-Uni, décision de la Commission du 16 juillet 1980, n° 8440/78, DR 21, p. 138, § 162A ; ACEDH Djavit AN c. Turquie du 20 février 2003, Recueil des arrêts et décisions (ci-après : Rec.), 2003-I, § 56 ss.). Selon la jurisprudence, les Etats doivent non seulement protéger le droit de réunion pacifique mais également s'abstenir d'apporter des restrictions indirectes abusives à ce droit (ACEDH Djavit AN précité, § 57 ; Chrétiens contre le racisme et le fascisme précité, p. 162).
 - b. Il est admis par la jurisprudence et la doctrine que les personnes morales peuvent se prévaloir de la liberté de réunion lorsqu'elles entendent organiser une réunion publique et que l'autorité refuse de leur en donner l'autorisation (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, op. cit., p. 407 ; ATF 107 Ia 226 ; ATA/552/2005 du 16 août 2005 ; ATA/875/2004 du 9 novembre 2004).
 - c. 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 p. 322 ; ACEDH Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie du 2 octobre 2001, Rec.

2001-IX, § 85ss., Djavit AN précité, § 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, § 23, Djavit AN précité, § 39).

In casu, cette dernière hypothèse est réalisée, dans la mesure où la décision entreprise interdit précisément aux recourants de se réunir devant la mission – et lèse par conséquent leur liberté de réunion –, le contenu et la portée de leur message n'étant pas litigieux en l'espèce. En outre, en tant qu'associations s'étant vu refuser le droit de manifester dans le lieu de leur choix, les recourants sont titulaires de la liberté de réunion, et partant fondés à en invoquer la violation devant le juge constitutionnel. C'est donc à la lumière de la seule liberté de réunion, telle qu'elle est consacrée à l'article 22 Cst., qu'il faut analyser l'admissibilité de l'ingérence que constitue la décision attaquée.

6. Aux termes de l'article 36 alinéa 1 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 (cf. consid. 6). Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36 al. 2 Cst. ; cf. consid. 7) et proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst. ; cf. consid. 8 et ss). L'essence des droits fondamentaux est inviolable (art. 36 al. 4 Cst.).
7. a. Selon l'article 13 de la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 (LDP – L 1 05), toute utilisation du domaine public excédant l'usage commun est subordonnée à une permission. Le règlement concernant la tranquillité publique et l'exercice des libertés publiques (RTPU – F 3 10.03) prévoit, pour sa part, que l'organisation d'une réunion ou d'une manifestation fait l'objet d'une autorisation du DJPS qui en fixe les modalités, autant que possible d'entente avec les organisateurs (art. 11B RTPU).
- b. De jurisprudence constante, le tribunal de céans admet que le régime d'autorisation prévu par ces dispositions constitue une base légale valable, claire et suffisante pour fonder la décision attaquée (ATA/552/2005 du 16 août 2005 ; ATA/875/2004 du 9 novembre 2004 ; ATA/288/2004 du 6 avril 2004 ; cf. ég. *Kokkinakis c. Grèce*, décision non publiée de la Commission du 25 mai 1993, § 31-33).

La restriction querellée repose donc sur une base légale suffisante au sens de l'article 36 alinéa 1 Cst.

8. a. 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, p. 102 ; ATF 108 Ia 300 consid. 3 p. 302 ; ATF 107 Ia 226 consid.

5b p. 230). En droit conventionnel, les intérêts publics pouvant justifier une restriction à la liberté de réunion sont la sécurité nationale, la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale (art. 11 § 2 CEDH).

b. Le tribunal de céans a eu l'occasion de juger que la protection de la circulation routière et le respect que la Suisse devait à l'ONU et à ses membres constituaient des intérêts publics admissibles (ATA/875/2004 du 9 novembre 2004).

En l'espèce, le DI motive son refus par 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 l'article 22 alinéa 2 CVRD, laquelle est applicable par analogie aux missions permanentes sises à Genève conformément à la décision non publiée du Conseil fédéral du 3 novembre 1967 (cf. Droit international fiscal de la Suisse, vol. III, p. 261). En outre, il invoque 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. Ces motifs constituent à l'évidence des intérêts publics au sens de la jurisprudence énumérée ci-dessus, de sorte que l'atteinte à la liberté de réunion des recourants répond à un intérêt public au sens de l'article 36 alinéa 2 Cst.

9. Encore faut-il s'assurer que cette ingérence est conforme au principe de la proportionnalité, ainsi que l'exige l'article 36 alinéa 3 Cst.

a. Conformément à ce principe, l'autorité doit prendre des mesures propres à atteindre les buts visés tout en sauvegardant, dans la mesure du possible, l'exercice des libertés (ATF 103 Ia 310 consid. 5 p. 315). En droit conventionnel, ce principe est exprimé à l'article 11 § 2 CEDH, qui dispose que l'exercice de la liberté de réunion ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité 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.

b. Chargée de déterminer, dans le cadre de son pouvoir général de police, si une réunion est susceptible de menacer directement l'ordre public au point qu'il se justifie de l'interdire ou de la limiter, l'autorité doit faire un pronostic sur son déroulement (ATF 108 Ia 300 consid. 4 p. 303). Cette tâche est d'autant facilitée lorsqu'une manifestation en tous points analogue s'est déjà tenue par le passé (ATA/875/2004 du 9 novembre 2004) ou s'est tenue postérieurement dans un autre lieu quant à lui autorisé (ATA/552/2005 du 16 août 2005).

c. Dans un arrêt publié aux ATF 124 I 267 (JdT 2000 I 336), le Tribunal fédéral a considéré qu'une interdiction générale de manifester était admissible s'agissant des alentours du couvent d'Einsiedeln, en raison de la fonction particulière de ce dernier pour les visiteurs et les pèlerins, dans la mesure où l'autorité avait mis à disposition des organisateurs une autre place appropriée. Les organisateurs avaient effectivement un droit d'obtenir en principe la mise à disposition d'une place publique pour organiser leur manifestation, tenant compte de manière appropriée de leur volonté de donner de la publicité à leurs activités. Ils ne pouvaient en revanche pas revendiquer une place déterminée. L'autorité avait un certain pouvoir d'appréciation lorsqu'elle décidait de l'affectation et de l'utilisation du domaine public. Elle pouvait ainsi réserver certaines places à des utilisations bien définies (marché, concerts, délassement, etc.) et y restreindre voire interdire d'autres activités. En effet, la totalité du domaine public ne devait pas pouvoir être mise à disposition des organisateurs de manifestations. Le principe de la proportionnalité était ainsi respecté et le refus d'autorisation fondé en droit.

Cet arrêt a été vivement critiqué par une partie de la doctrine (cf. not. A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, op. cit., pp. 409-10 ; F.-X. AUDERGON, La liberté de manifester garantie en Suisse ?, in plädoyer 3/2003, pp. 42 ss.), en tant qu'il obérait le fait que le lieu de la manifestation était directement lié à son contenu, et qu'il admettait de façon générale que certains lieux, pourtant accessibles au public, ne s'y prêtaient pas par définition, vidant de sa substance la liberté de réunion.

Le Tribunal fédéral a toutefois réaffirmé ces principes dans un arrêt publié aux ATF 127 I 164 (JdT 2003 I 291), en précisant que la garantie de la liberté de réunion induisait cependant une obligation positive de la part des autorités et exigeait qu'elles veillent à une certaine protection des manifestants afin de leur garantir la possibilité effective d'exprimer leurs opinions. C'est donc à l'aune de cette jurisprudence qu'il convient d'appréhender la présente espèce.

In casu, le Tribunal administratif relève que la route de Pregny n'a pas le même caractère que la place d'Einsiedeln, dans la mesure où il n'est pas question, en l'espèce, de l'accès à un édifice à la fois religieux et historique visité par de nombreux pèlerins (cf. ATF 124 I 270-1, consid. 3c), mais d'une mission diplomatique. De même, la situation géographique de la mission des Etats-Unis n'est pas identique à celle du village de Davos, dans la mesure où il est possible de manifester route de Pregny sans entrave majeure au trafic et de surcroît sans que la mission ne soit paralysée (cf. ATF 127 I 174, consid. 4). Cette jurisprudence doit donc, dans le cas d'espèce, être relativisée.

10. Cela étant, afin de pouvoir apprécier la proportionnalité de la décision attaquée, il convient dans un premier temps d'examiner la portée des obligations internationales de la Suisse en matière de relations diplomatiques.

a. A teneur de l'article 22 alinéa 2 CVRD, l'Etat 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 CVRD). A cette obligation de protection il faut rajouter le devoir d'assistance que l'Etat accréditaire doit prêter à la mission diplomatique aux termes de l'article 25 CVRD qui dispose que l'Etat 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 (P. CAHIER, Le statut diplomatique, in Aspects récents du droit des relations diplomatiques, p. 216).

b. 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'Etat 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'Etat. Les obligations de l'Etat 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'Etat 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'Etat accréditaire d'apprécier les circonstances de chaque cas d'espèce et d'adopter les mesures de protection et de surveillance nécessaires. En temps normaux, les missions n'ont rien à craindre ; en revanche, dès qu'il existe, par exemple, une tension internationale (la guerre du Golfe) ou qu'il y a présomption que, compte tenu de l'opinion publique de l'Etat accréditaire à l'égard de la politique extérieure ou intérieure (notamment respect des droits de l'homme) de l'Etat accréditant, des attaques ou des manifestations sont à craindre, l'Etat accréditaire doit renforcer sa protection de police.

c. 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'article 22 CVRD ne pouvait être imputée à l'Etat accréditaire lorsque les autorités de ce dernier autorisaient une manifestation privée se déroulant devant les locaux de la mission d'un Etat 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'Etat 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 Etats-Unis à Téhéran en 1979). Le devoir de protection ne va toutefois pas jusqu'à obliger l'Etat 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 (P. CAHIER, *op. cit.*, p. 218-9).

Une pratique de l'autorité visant à interdire par principe toute manifestation devant une mission diplomatique apparaît ainsi, à la lumière des principes énumérés ci-dessus, d'ores et déjà contraire au principe de la proportionnalité.

11. Il s'agit d'examiner si l'autorité intimée pouvait prendre les mesures appropriées afin de s'assurer efficacement, d'une part que la manifestation garde un caractère effectivement pacifique et qu'elle n'entrave pas le bon fonctionnement de la mission américaine, d'autre part.

A ce propos, il convient de rappeler que l'autorité intimée, lorsqu'elle statue sur une requête en autorisation de manifester, dispose d'un large pouvoir d'appréciation d'assortir sa décision positive de conditions et de charges.

En l'espèce, le département aurait dû faire usage de cette dernière possibilité, en fixant des conditions et 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). De même, il appartient au département d'assurer la mise en place d'effectifs suffisants afin de garantir le respect des conditions et charges qu'il détermine lui-même. Dans son évaluation des conditions et des moyens nécessaires, le département doit prendre en compte la situation concrète, telle que, comme en l'espèce, la présence d'un chantier à l'entrée de la mission concernée. En tout état, la mise en œuvre de ces exigences n'apparaît pas de nature à remettre en cause l'exercice par les recourants de leur liberté de réunion. Enfin, il ne ressort du dossier aucun élément laissant accroire que les manifestants auraient des motivations belliqueuses ou, à tout le moins, violentes. Le fait qu'un organisateur ait invité, avec succès, lors de la manifestation s'étant finalement tenue à la place des Nations les participants à désobéir aux conditions fixées par le département et à former un cortège en direction de la mission diplomatique américaine n'y change rien (cf. consid. 3 *supra*). Pour le surplus, les considérations développées dans l'ATA/552/2005 (consid. 9 *ss.*) du 16 août 2005 demeurent pertinentes.

La décision du département viole le principe de la proportionnalité et, ce faisant, la liberté de réunion des recourants. Le recours sera par conséquent admis et la décision attaquée annulée.

12. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du département (art. 87 LPA).

Une indemnité de procédure de CHF 500.- sera allouée aux recourants, à charge de l'Etat de Genève.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 21 septembre 2005 par le groupe pour une Suisse sans armée et Solidarités contre la décision du département de justice, police et sécurité du 20 septembre 2005 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision attaquée ;

met à la charge du département un émolument de CHF 1'000.- ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 500.- aux recourants, à charge de l'Etat de Genève ;

communique le présent arrêt à Me Pierre Bayenet, avocat des recourants ainsi qu'au département des institutions.

Siégeants : M. Paychère, président, Mmes Bovy et Hurni, M. Thélin, juges,
M. Hottelier, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

C. Del Gaudio-Siegrist

le président :

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :