

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/774/2025-DOMPU

ATA/186/2026

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 17 février 2026

dans la cause

A_____

représenté par Me Olivier PETER, avocat

recourant

contre

COMMUNE DE COLOGNY

représentée par Me François BELLANGER, avocat

et

DÉPARTEMENT DES INSTITUTIONS ET DU NUMÉRIQUE

intimés

EN FAIT

A. a. A_____, domicilié à B_____, est journaliste et réalisateur de documentaires.

b. Le 20 janvier 2025, agissant en qualité de représentant du Festival du film et forum international sur les droits humains (ci-après : FIFDH), il a déposé auprès du service des manifestations de l'État de Genève une demande d'autorisation pour l'organisation d'une manifestation publique de type culturelle, considérée comme une « simple promenade » et nommée « la colline aux pirates », sur la commune de Cologny (ci-après : la commune).

Celle-ci était décrite comme suit : « durant le FIFDH, nous désirons organiser un tour guidé sur la commune de Cologny, les 8, 9, 15 et 16 mars 2025, à 14h et 17h. Le tour durera environ 70 minutes. L'activité est destinée à un groupe de 30 personnes maximum, le guide s'exprime dans un micro et les spectateurs entendent les récits dans leur casque. Les riverains ne sont donc pas incommodés par le bruit de la visite. Il empruntera à pied l'itinéraire suivant : début du C_____ (route D_____), montée de la route D_____, bifurcation à gauche sur le chemin E_____, chemin E_____ jusqu'à la F_____, bifurcation à droite pour rejoindre à nouveau la route D_____. Puis retour au point de départ ».

Selon le formulaire de demande, il n'était pas prévu d'organiser un spectacle, de diffuser de la musique, d'exploiter une buvette, de vendre de l'alcool, d'organiser une tombola, une loterie, un loto ou une fête foraine ni d'organiser un marché ou d'exploiter des stands de vente. Il n'était pas non plus prévu de distribuer ou de vendre des denrées alimentaires ni de mettre en place des installations.

c. Par courriel du 20 janvier 2025, le service des manifestations de l'État de Genève a indiqué à A_____ avoir transmis sa demande à la commune et que les services concernés de celle-ci lui adresseraient directement et séparément les décisions ou préavis relevant de leur compétence.

d. À une date indéterminée, la visite guidée « la colline aux pirates » a fait l'objet d'un article sur le site Internet de « Genève Tourisme », qui mentionnait notamment ce qui suit : « la zone résidentielle perchée au-dessus du lac est un refuge apprécié de certains kleptocrates, potentats et autres pirates de la finance. Grâce à ses avantages fiscaux imbattables, ses caméras et ses services de sécurité omniprésents, cette région attire une clientèle triée sur le volet... Ici, les élites internationales se sentent chez elles. Diplomates, magnats de l'industrie, collectionneurs d'art... Mais aussi quelques personnages aux affaires un peu moins reluisantes. Durant une heure, notre guide G_____ vous emmènera à pied dans une balade décalée, à la découverte de grandes affaires de criminalité économique de notre époque. Venez explorer avec nous cette enclave de sérénité, où les scandales discrets se croisent au détour des parterres fleuris ».

e. Le programme du FIFDH a été publié sur Internet à une date indéterminée, mais avant le 20 février 2025. La description de la visite guidée « la colline aux pirates » était libellée ainsi : « sur les hauteurs de Cologny, on ne compte plus kleptocrates et oligarques venus profiter de la vue sur la Rade. Embarquez dans une visite guidée décalée, à quelques encablures de la Genève internationale, capitale des droits humains ».

f. Par décision du 21 février 2025, le département des institutions et du numérique (ci-après : DIN) a accordé l'autorisation sollicitée, sous conditions, notamment l'accord de la commune (ch. 1), qu'il appartenait à A_____ de solliciter.

Entre autres conditions figuraient également l'obligation de prendre toutes les mesures permettant d'éviter de porter une atteinte excessive à la tranquillité publique et de respecter la sécurité et l'ordre publics (ch. 7) ainsi que l'obligation de constituer un service d'ordre interne et identifiable durant toute la manifestation (ch. 9). Les déambulations auraient lieu les 8, 9, 15 et 16 mars 2025 sur les trottoirs et dans le strict respect de la législation fédérale sur la circulation routière (ch. 2). La circulation des piétons devrait être garantie par un passage minimum de 1.5 m (ch. 4).

g. Par décision du 24 février 2025, la commune, soit pour lui le service de la police municipale, a refusé de délivrer ladite autorisation.

Les termes employés en lien avec les éléments de communication relatifs à l'événement étaient de nature à porter atteinte à son image et à celle de ses habitants. Les propos tenus s'éloignaient d'une démarche strictement informative et étaient susceptibles d'engendrer des réactions incompatibles avec le maintien de la tranquillité publique et du bon ordre sur le domaine communal. Le Conseil administratif avait ainsi décidé de ne pas donner une suite favorable.

La décision était signée par le responsable du service de la police municipale.

- B. a.** Par acte remis à la poste le 4 mars 2025, A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, concluant principalement au constat d'une violation de sa liberté d'expression et de réunion par le DIN et la commune ainsi qu'à l'annulation du ch. 1 de la décision du DIN et au constat de la nullité de celle de la commune, subsidiairement à son annulation.

Il avait publiquement annoncé maintenir sa volonté d'organiser les visites, dès que cela serait possible, ce qui justifiait le dépôt du recours. Ses libertés d'expression, d'information et de réunion avaient été violées. Il n'existait aucune base légale permettant au DIN de conditionner l'autorisation à l'obtention d'une autorisation communale. Les communes n'avaient aucune compétence en matière de manifestations.

b. La commune a conclu à l'irrecevabilité du recours déposé contre son refus d'autoriser la tenue de la manifestation et au rejet du recours interjeté contre le ch. 1 de la décision du DIN.

Le recours contre son refus d'autoriser la manifestation était irrecevable, car il n'était pas dirigé contre une décision susceptible de recours mais contre un préavis liant rendu au titre d'une des conditions de l'autorisation cantonale. L'événement avait été remplacé par une table ronde. Dès lors, et compte tenu du fait que la date prévue de la manifestation était déjà passée, l'intérêt actuel à obtenir un jugement favorable faisait défaut. Au demeurant, rien n'empêchait le DIN de demander un préavis à la commune concernée afin de soumettre son autorisation à l'accord préalable de celle-ci.

c. Le DIN a conclu au rejet du recours.

Il était la seule autorité compétente pour délivrer les autorisations pour les manifestations qui ressortissaient à la loi sur les manifestations sur le domaine public du 26 juin 2008 (LMDPu - F 3 10) et pour en déterminer, le cas échéant, l'itinéraire. Cependant, il ne pouvait pas se prévaloir de prérogatives relevant de la compétence des communes, prévues par d'autres lois.

À aucun moment, le recourant n'avait soutenu que sa manifestation entraînait dans une démarche d'information ou de partage d'idées couverts par la liberté d'expression. Il n'avait pas indiqué que son événement s'inscrivait dans la thématique du FIFDH, soit un événement évoquant les personnes poursuivies pour des délits économiques et/ou fiscaux, tel qu'il l'avait revendiqué par la suite uniquement.

d. Le 8 mai 2025, la chambre administrative a imparti aux parties un délai au 30 mai 2025 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires. Passé cette date, la cause serait gardée à juger.

e. Dans sa réplique, le recourant a relevé qu'aucune disposition de droit communal ne conférait à la police municipale de compétence pour rendre une décision en matière d'autorisation communale de manifester. Le refus avait donc été prononcé par une autorité incompétente et était nul. À considérer que tel ne fût pas le cas, ce refus constituait une décision sujette à recours. L'application du principe de la double autorisation était contraire au droit supérieur, ce que la chambre administrative avait récemment constaté.

f. Dans sa duplique, la commune a contesté que sa décision fût prise par une autorité incompétente.

g. Le 17 juillet 2025, le recourant a expressément renoncé à faire valoir des observations complémentaires.

h. Le 4 février 2026, il a informé la chambre administrative qu'il entendait prochainement déposer une demande d'autorisation pour l'organisation d'une visite guidée, dans les modalités similaires à celles prévues au printemps précédent. Les dates envisagées étaient les 30 et 31 mai ainsi que les 13 et 14 juin 2026. Il invitait la chambre de céans à notifier son arrêt à sa plus proche convenance.

EN DROIT

1. La chambre administrative examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (art. 11 al. 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; ATA/34/2026 du 13 janvier 2026 consid. 1 ; ATA/370/2025 du 1^{er} avril 2025 consid. 1).

1.1 La LPA contient les règles générales de procédure s'appliquant à la prise de décision par les autorités (art. 1 al. 1 LPA). Sont notamment considérées comme des décisions au sens de l'art. 1 LPA les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal, communal et ayant pour objet de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (art. 4 al. 1 let. c LPA).

1.2 En l'occurrence, le recours est dirigé en premier lieu contre le ch. 1 de la décision du DIN du 21 février 2025, fondée sur la LMDPu, en tant qu'elle conditionne l'autorisation sollicitée à l'accord de la commune.

Le recours a été déposé devant la chambre de céans le 4 mars 2025. Il a donc été interjeté en temps utile et devant la juridiction compétente (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 LPA), la LMDPu ne prévoyant pas de voie de recours au Tribunal administratif de première instance (art. 116 al. 1 LOJ *a contrario*).

Les parties ne contestent pas, à juste titre, que la décision du DIN est une décision au sens de l'art. 4 LPA.

1.3 Le recours est dirigé en second lieu contre la « décision » de la commune du 24 février 2025, celle-ci fondant sa compétence de rendre, selon ses termes, « un préavis liant » sur la LMDPu également.

Comme cela a été exposé, le recours a été déposé devant la chambre de céans le 4 mars 2025. Il a donc été interjeté en temps utile et devant la juridiction compétente (art. 132 LOJ ; art. 62 al. 1 LPA), la LMDPu ne prévoyant pas de voie de recours au TAPI (art. 116 al. 1 LOJ *a contrario*) et la commune ne prétendant pas, à juste titre, fonder sa compétence sur la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10), qui prévoit, à son art. 93 al. 1, une voie de recours au TAPI.

La commune conteste que sa « décision » du 24 février 2025 en soit une et estime qu'il s'agit d'un préavis liant.

Ledit acte a été émis par une autorité administrative, soit la commune (art. 5 et. f LPA). Celle-ci a refusé la demande du recourant visant l'organisation d'une manifestation sur le territoire communal. Ledit acte a donc pour objet de rejeter une demande tendant à créer un droit. Elle remplit ainsi les conditions de la décision au sens de l'art. 4 LPA. Pour le surplus, elle n'a été rendue qu'après que le DIN a accordé, sous conditions, l'autorisation de manifester, si bien qu'elle ne peut être considérée comme un simple préavis donné en vue d'une décision subséquente.

La décision du 24 février 2025 constitue donc un acte attaquable devant la chambre de céans.

1.4 Se pose la question de l'intérêt actuel au recours, la manifestation projetée n'ayant pas pu avoir lieu, et les dates prévues à cet effet (soit les 8, 9, 15 et 16 mars 2025) étant dépassées.

1.4.1 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).

1.4.2 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).

1.4.3 En l'espèce, la manifestation projetée devait se tenir les 8, 9, 15 et 16 mars 2025 mais n'a pas eu lieu en raison du refus de la commune de l'autoriser. Comme le relève le DIN, les décisions faisant l'objet du recours statuaient sur une demande spécifique avec des dates définies. Pour tout nouvel événement, le recourant devra, le cas échéant, déposer une nouvelle demande avec de nouvelles dates, notamment. Le recourant n'a dès lors plus d'intérêt actuel à l'annulation du ch. 1 de la décision du DIN et de celle de la commune.

Cependant, il n'aurait été que très difficilement possible de faire contrôler le bien-fondé des décisions entreprises avant que la manifestation n'ait lieu,

puisqu'elles ont été prononcées respectivement quinze et douze jours seulement avant celle-ci. En outre, la même situation, à savoir le refus par une commune d'autoriser une manifestation sur le domaine public, pourrait se reproduire à l'avenir. Le recourant a d'ailleurs indiqué qu'il entendait déposer une demande d'autorisation pour l'organisation d'une visite guidée, dans des modalités similaires à celles prévues par la manifestation qui a été refusée. Enfin, compte tenu notamment du nombre non négligeable de manifestations se déroulant sur le domaine public genevois et des débats publics que celles-ci suscitent, il existe un intérêt important à délimiter les compétences cantonales et communales en matière d'autorisation de manifester. Cette question n'a fait l'objet que d'un seul arrêt récent et mérite, au vu des particularités de la présente cause, d'être encore approfondie.

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

1.5 Se pose encore la question de la recevabilité des conclusions constatatoires prises par celui-ci.

1.5.1 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).

1.5.2 En l'espèce, le recourant a conclu au constat d'une violation de sa liberté d'expression et d'information ainsi que de réunion. Cependant, il a également conclu à l'annulation du ch. 1 de la décision du DIN et au constat de la nullité celle de la commune, subsidiairement à son annulation. Par conséquent, et conformément à la jurisprudence précitée, les conclusions constatatoires prises par le recourant, subsidiaires à ses conclusions formatrices, seront déclarées irrecevables.

Sous réserve de ce qui précède, le recours est donc recevable.

2. Le litige porte sur la question de savoir si le DIN était habilité à conditionner l'autorisation sollicitée à l'accord de la commune.

2.1 Les libertés d'opinion et d'information sont garanties par l'art. 16 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101). 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 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), 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).

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).

2.2 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).

2.3 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.], *Commentaire romand de la Constitution fédérale*, 2021, n. 21 ss *ad* art. 22 Cst.).

Afin de parer au risque d'interprétation restrictive, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : 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).

2.4 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).

2.5 En vertu de l'art. 11 par. 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 par. 2 CEDH ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_477/2023 du 17 avril 2024 consid. 7.1.2 et les arrêts cités).

2.6 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 est 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).

2.7 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 sera 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).

2.8 Aux termes de l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Selon la jurisprudence, une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive mais laisse en tout ou en partie dans la sphère communale, lui accordant une liberté de décision importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 147 I 433 consid. 4.1 = SJ 2022 13 ; ATF 146 I 83 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_224/2023 et 1C_8/2024 du 16 janvier 2025 consid. 4.1).

Selon l'art. 132 al. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), l'autonomie des communes est garantie dans les limites de la constitution et de la loi. L'art. 133 Cst-GE prévoit que la répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité (al. 1). La loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes. Elle définit les tâches conjointes et les tâches complémentaires (al. 2). Le droit cantonal peut répartir la souveraineté du domaine public entre le canton et les communes et en régler l'usage (ATA/422/2025 précité consid. 6 ; ATA/132/2025 du 4 février 2025 consid. 6.9 ; ACST/6/2017 du 19 mai 2017 consid. 8a et les références citées).

2.9 Selon l'art. 32 Cst-GE, 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).

2.10 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 précité consid. 5.1.2 et les références citées).

2.11 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 LRoutes, 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).

2.11.1 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).

2.11.2 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). 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).

2.11.3 Selon l'art. 1 al. 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 (let. a) et par l'autorité communale pour les voies publiques communales au sens de l'art. 4 LRoutes (let. b). 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 (art. 1 al. 3 RUDP).

2.11.4 Selon son art. 1, la LRDBHD a pour but de régler les conditions d'exploitation des entreprises vouées à la restauration et/ou au débit de boissons à consommer sur place, à l'hébergement, ou encore au divertissement public (al. 1). Les dispositions en matière de construction, de sécurité, de protection de l'environnement, de tranquillité publique, d'utilisation du domaine public, de protection du public contre les niveaux sonores élevés et les rayons laser, de prostitution, de protection contre la fumée et l'alcool, d'âge d'admission pour des spectacles ou divertissements (protection des mineurs), de denrées alimentaires et d'objets usuels, d'hygiène, de santé, ainsi que de sécurité et/ou de conditions de travail prévues par d'autres lois ou règlements sont réservées. Leur application ressortit aux autorités compétentes (al. 4).

La commune du lieu de situation de l'entreprise est compétente pour autoriser l'exploitation d'événements de divertissement public. Lorsqu'elle autorise un événement de divertissement public, la commune est également compétente pour autoriser les buvettes d'événements exploitées durant cet événement (art. 4 al. 1 LRDBHD). On entend par événements de divertissement public les manifestations ponctuelles ou récurrentes vouées à la récréation de la population, organisées en salle ou en plein air, tels les festivals, les concerts, les opéras, les bals, les soirées dansantes ou les fêtes populaires (art. 3 let. d LRDBHD).

2.12 La LMDPu, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2008, 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/422/2025 précité consid. 4.5 ; ATA/274/2020 du 10 mars 2020 consid. 4a).

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).

2.13 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. Dans ces conditions, instaurer un régime de double autorisation revenait à poser sans motif pertinent une limitation supplémentaire à l'exercice des droits fondamentaux, rendant celui-ci encore plus difficile, les intérêts dont les communes devaient tenir compte en application de la LRoutes (art. 57 al. 3) et du RUDP (art. 1 al. 3), y compris les leurs, lorsqu'elles délivraient une permission d'usage accru du domaine public devant de toute façon être pris en considération par le DIN également. Autrement dit, dans ce cadre particulier, les intérêts protégés par la LMDPu ne divergeaient pas de ceux protégés par la LRoutes et le RUDP. Un double régime apparaissait donc superflu et comme une fin en soi. Son existence ne se justifiait donc pas, ce d'autant moins qu'au vu de ce qui précédait, il pouvait très vraisemblablement constituer une mesure engendrant un effet de répulsion ou d'intimidation (« *chilling effect* ») envers des potentiels manifestants. À cela s'ajoutait qu'un régime de double autorisation comportait nécessairement un risque de décisions contradictoires, alors que celles-ci portaient sur un seul et même objet (la demande d'autorisation), ce qui apparaissait contraire à la sécurité juridique (consid. 9.2). Seul le DIN était ainsi compétent (art. 3 LMDPu) pour autoriser ou refuser une manifestation à caractère politique n'impliquant que le rassemblement de manifestants et leur déplacement sur le domaine public communal (consid. 9.4). La chambre administrative a également considéré qu'un régime de double autorisation n'était pas à exclure en cas d'événements sportifs ou festifs (consid. 9.3).

2.14 Une décision ne saurait être valable si elle a été rendue par une autorité qui n'était pas habilitée par l'ordre juridique à la prononcer. La conséquence de l'incompétence de l'auteur d'une décision peut varier suivant les circonstances : nullité ou simple annulabilité (ATA/49/2025 du 14 janvier 2025 consid. 4.3 ; ATA/778/2022 du 9 août 2022 consid. 2c).

D'après la jurisprudence, la nullité d'une décision n'est admise que si le vice dont elle est entachée est particulièrement grave, est manifeste ou du moins facilement décelable et si, en outre, la constatation de la nullité ne met pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision ; en revanche, de graves vices de procédure, ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (ATF 150 II 244 consid. 4.2.1 ; 144 IV 362 consid. 1.4.3 ; 139 II 243 consid. 11.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_171/2020 du 6 avril 2021 consid. 1.4.2). Ainsi, lorsque le pouvoir même d'intervention de l'autorité ayant prononcé la décision est manifestement manquant, à raison de la matière, il y aura nullité (ATF 114 V 319 consid. 4). Le Tribunal fédéral indique à cet égard que l'incompétence fonctionnelle ou matérielle, si elle est manifeste ou du moins aisément reconnaissable, peut constituer un motif de nullité, à moins que l'autorité qui a pris la décision ne dispose dans le domaine en cause d'un pouvoir général de

décision ou que la reconnaissance de la nullité soit incompatible avec la sécurité du droit (ATF 150 II 244 consid. 4.2.2 ; 136 II 489 consid. 3 ; 129 V 485 consid. 2.3 ; Thierry TANQUEREL/Frédéric BERNARD, Manuel de droit administratif, 3^e éd., 2025, n. 913 s.).

- 3.** En l'espèce, le recourant a 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 D_____ et au chemin E_____. Selon le formulaire de demande, la manifestation devait rassembler 30 personnes au maximum. La réunion devant ainsi avoir lieu sur le domaine public, en partie communal (le chemin E_____ faisant partie des voies publiques communales, contrairement à la Route D_____, qui est 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 fait ainsi partie des voies publiques cantonales), elle impliquait un usage accru du domaine public et était donc soumise à autorisation, ce que les parties ne contestent du reste pas.

Bien que le recourant ait communiqué des informations incomplètes au DIN lors du dépôt de sa demande, il ressort des renseignements fournis par différents médias en lien avec l'événement ainsi que de ses explications que la manifestation avait pour but d'évoquer le fait que de nombreuses personnes poursuivies, selon lui, pour des délits économiques ou fiscaux étaient domiciliées dans une même commune, plus particulièrement sur l'espace de deux rues. Il s'agissait ainsi pour le recourant, journaliste de profession, de communiquer des informations ou des idées et de rassembler des personnes afin qu'elles forment mutuellement une opinion. Il n'apparaît 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 existe une présomption que celles-ci n'excèderaient pas le cadre légal, un contrôle a posteriori de leur conformité au droit restant en outre possible. Au vu de ce tout ce qui précède, la manifestation litigieuse était couverte par les libertés de réunion et d'opinion.

3.1 Selon le formulaire de demande, la manifestation consistait en un tour guidé sur la commune. L'activité était destinée à un groupe de 30 personnes maximum, le guide s'exprimant dans un micro et les spectateurs entendant les récits dans leur casque. Le groupe emprunterait l'itinéraire suivant : début du C_____, montée de la route D_____, bifurcation à gauche sur le chemin E_____, chemin E_____ jusqu'à la F_____, bifurcation à droite pour rejoindre à nouveau la route D_____. Le formulaire de demande précisait également qu'il n'était pas prévu d'organiser un spectacle, de diffuser de la musique, d'exploiter une buvette, de vendre de l'alcool, d'organiser une tombola, une loterie, un loto ou une fête foraine, ni d'organiser un marché ou d'exploiter des stands de vente. Il n'était pas non plus prévu de distribuer ou de vendre des denrées alimentaires ni de mettre en place des

installations. Par conséquent, 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/422/2025 précité. Dès lors, rien ne commande de s'écarter de la solution retenue dans cet arrêt. Seul le DIN était ainsi compétent (art. 3 LMDPu) pour autoriser ou refuser la manifestation sollicitée.

3.2 Malgré ce qui précède, le DIN a conditionné la délivrance de l'autorisation à l'accord préalable de la commune. Il explique que s'il est certes la seule autorité compétente pour délivrer les autorisations pour les manifestations qui ressortissent à la LMDPu et pour en déterminer, le cas échéant, l'itinéraire, il ne peut pas se prévaloir de prérogatives relevant de la compétence des communes. En effet, selon lui, la LMDPu ne couvre pas tous les aspects de la manifestation et la commune conserve un pouvoir décisionnel pour accorder des permissions en application notamment de la LDPu et la LRDBHD, qui prévoient des compétences communales notamment pour autoriser un événement de divertissement public.

Le raisonnement du DIN est pertinent mais ne saurait trouver application *in casu*. En effet, comme cela a été exposé, le formulaire de demande précisait qu'il n'était pas prévu d'organiser un spectacle, de diffuser de la musique, d'exploiter une buvette, de vendre de l'alcool, d'organiser une tombola, une loterie, un loto ou une fête foraine, ni d'organiser un marché ou d'exploiter des stands de vente. Il n'était pas non plus prévu de distribuer ou de vendre des denrées alimentaires ni de mettre en place des installations. Dès lors, ni la LDPu, qui soumet en particulier l'établissement de constructions ou d'installations permanentes ou non permanentes sur le domaine public à autorisation, ni la LRDBHD ne trouvent application. En ce qui concerne cette dernière loi, il est vrai que la description de l'événement telle que figurant dans la demande d'autorisation pouvait éventuellement faire penser à un événement de divertissement public. Toutefois, ledit événement, quand bien même il était organisé dans le cadre d'un festival, ne constituait pas un concert, un opéra, un bal, une soirée dansante ou une fête populaire. En outre, ni le DIN ni la commune ne soutiennent qu'il s'agirait d'un événement de divertissement public au sens de la LRDBHD. Enfin, la commune a refusé de donner son accord pour des motifs liés exclusivement au maintien de la tranquillité publique, soit pour des motifs que le DIN était déjà tenu d'apprécier en vertu de la LMDPu, et non pas pour des raisons liées à l'application de la LRDBHD ou de la LDPu.

La commune soutient que le DIN était habilité à lui demander son préavis afin de soumettre son autorisation à l'accord préalable de celle-ci. Ce raisonnement n'emporte pas conviction. Premièrement, la chambre de céans a déjà retenu que, pour des cas comme celui de l'espèce, un double régime d'autorisation apparaît superflu et comme une fin en soi. Son existence ne se justifie donc pas, ce d'autant moins qu'il pourrait très vraisemblablement constituer une mesure engendrant un effet de répulsion ou d'intimidation (« *chilling effect* ») envers des potentiels

manifestants. Deuxièmement, un régime de double autorisation comporte nécessairement un risque de décisions contradictoires – comme en l'espèce –, alors que celles-ci portent sur un seul et même objet (une manifestation), ce qui apparaît contraire à la sécurité juridique.

Troisièmement, il est vrai que lorsque le DIN délivre l'autorisation, il 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 (art. 5 al. 2 LMDPu). Or, les conditions portent principalement sur le lieu ou l'itinéraire de la manifestation, la date et l'heure du début et de fin prévues de celle-ci (art. 5 al. 2 LMDPu) ainsi que la mise en place d'un service d'ordre (art. 5 al. 4 LMDPu). L'art. 5 LMDPu ne prévoit en revanche pas la possibilité de soumettre l'autorisation à un accord préalable d'une commune. Ainsi, et bien que les conditions prévues par cette disposition ne soient pas exhaustives et dépendent des circonstances de chaque cas, elles ne peuvent être comprises que comme les règles relatives à la tenue de la manifestation elle-même (MGC 2003-2004/IV D/16 773) et auxquelles les participants doivent se conformer, afin que celle-ci puisse se dérouler dans le respect de l'ordre public ; elles ne doivent pas non plus rendre impossible l'exercice du droit de réunion ou d'opinion (MGC 2003-2004/IV A 1346). Ce n'est d'ailleurs que lorsque la pose de ces conditions ne permet pas d'assurer le respect de l'ordre public ou d'éviter une atteinte disproportionnée à d'autres intérêts que le DIN refuse l'autorisation de manifester (art. 5 al. 5 LMDPu). Par conséquent, et bien que les intérêts des communes doivent être pris en compte (art. 5 al 1 LMDPu), le DIN n'est 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, comme en l'espèce, exclusivement à la LMDPu. Pour le surplus, s'il est certes tenu de requérir l'avis de la commune, qui n'est pas liant, il lui incombe de le faire avant de prendre sa décision et non pas après.

Au vu de tout ce qui précède, le ch. 1 de la décision du DIN, conditionnant la délivrance de l'autorisation à l'accord préalable de la commune, n'est pas conforme à la LMDPu. Il devra donc être annulé.

3.3 En ce qui concerne la décision de la commune, celle-ci ne disposait d'aucune compétence en vertu de la LMDPu, seule loi trouvant application *in casu*, pour autoriser ou refuser la manifestation projetée. Son incompétence pour rendre ladite décision est dès lors établie et son pouvoir d'intervention est manifestement manquant (art. 3 LMDPu *a contrario*), à raison de la matière. Elle ne dispose pas, dans le domaine concerné (LMDPu), d'un pouvoir général de décision. Le vice n'est par ailleurs pas anodin, la commune s'étant arrogée une prérogative relevant de la compétence exclusive du canton. Enfin, rien ne permet de retenir que la reconnaissance de la nullité de sa décision serait incompatible avec la sécurité du droit, étant d'ailleurs relevé que celle-ci a fait l'objet d'une contestation dans le délai légal de recours de 30 jours.

Par conséquent, la nullité de la décision de la commune du 24 février 2025 sera constatée.

Dans ces circonstances, la question de savoir si la police municipale de la commune avait la compétence pour prendre cette décision n'a pas besoin d'être examinée. Elle pourra donc souffrir de rester indécise.

3.4 Enfin, il n'y a pas non plus lieu d'examiner si le refus de la commune, fondé sur des motifs d'ordre public exclusivement, constitue sur le fond une violation de la liberté d'expression et de réunion du recourant. Certes, dans la mesure où celui-ci entend déposer une nouvelle demande d'autorisation pour l'organisation d'une visite guidée, dans des modalités similaires à celles prévues par la manifestation qui n'a pas eu lieu, il existe *a priori* un intérêt à ce que la chambre de céans tranche cette question. Toutefois, et pour autant que les circonstances ne changent pas entretemps, la nouvelle décision ne sera prise, le cas échéant, que par le DIN (sous l'angle de la LMDPu), qui a certes autorisé le 21 février 2025 la manifestation sollicitée (sous conditions) mais n'a à l'évidence pas reçu les informations nécessaires lui permettant d'évaluer en connaissance de cause en particulier le danger que la manifestation sollicitée aurait pu faire courir à l'ordre public (art. 5 al. 1 LMDPu). En effet, dans sa demande, le recourant n'a pas précisé que l'événement évoquait des personnes poursuivies pour des délits économiques et/ou fiscaux résidant dans la commune, soit un élément central de la manifestation et qui peut avoir une incidence sur l'appréciation de l'éventuel danger susmentionné. Il n'appartient dès lors pas à la chambre de céans de substituer son appréciation à celle du DIN ni de trancher la question avant que celui-ci, soit l'autorité compétente, n'ait statué.

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours, dans la mesure de sa recevabilité.

En tant que de besoin, il sera précisé que si le DIN n'a certes pas la compétence de conditionner l'octroi de son autorisation à l'accord de la commune sous l'angle de la LMDPu, rien ne l'empêche en revanche de mentionner, dans ses décisions, que les compétences des communes, au regard d'autres lois comme la LRDBHD, sont réservées.

- 4.** Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA), et une indemnité de procédure de CHF 1'500.- sera allouée au recourant (art. 87 al. 2 LPA). Celle-ci sera mise à la charge du DIN à hauteur de CHF 750.- et à la charge de la commune à hauteur de CHF 750.- également.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

admet, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté le 4 mars 2025 par A _____ contre la décision du département des institutions et du numérique du 21 février 2025 et contre la décision de la commune de Cologny du 24 février 2025 ;

annule le ch. 1 de la décision du département des institutions et du numérique du 21 février 2025 ;

constate la nullité de la décision de la commune de Cologny du 24 février 2025 ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue à A _____ une indemnité de procédure de CHF 1'500.-, à la charge du département des institutions et du numérique à hauteur de CHF 750.- et à la charge de la commune de Cologny à hauteur de CHF 750.- également ;

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 Olivier PETER, avocat du recourant, à Me François BELLANGER, avocat de la commune de Cologny, ainsi qu'au département des institutions et du numérique.

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Florence KRAUSKOPF, Jean-Marc VERNIORY, Patrick CHENAUX, Eleanor McGREGOR, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

J. PASTEUR

le président siégeant :

C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

