

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1381/2020-EXPLOI

ATA/762/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 18 août 2020

dans la cause

Madame A _____

représentée par Mes Olivier Peter et Raphaël Roux, avocats

contre

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

EN FAIT

1) Madame A_____, née le _____1950, de nationalité suisse, est domiciliée au Grand-Lancy.

2) Par ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus du 13 mars 2020 (ordonnance 2 COVID-19 - RS 818.101.24), le Conseil fédéral a décidé l'interdiction de toute manifestation de cent personnes ou plus dans le pays jusqu'au 30 avril 2020 ; le 16 mars 2020, le Conseil fédéral avait, par voie d'ordonnance également, interdit toute manifestation. La teneur du 30 avril 2020 de l'ordonnance précitée a interdit tout rassemblement de plus de cinq personnes dans l'espace public, notamment sur les places publiques, sur les promenades et dans les parcs jusqu'au 10 mai 2020. La teneur en vigueur au 11 mai 2020 a maintenu l'interdiction de tout rassemblement de plus de cinq personnes, à l'exception des rassemblements d'élèves dans les cours de récréation, jusqu'au 7 juin 2020. La teneur du 30 mai 2020 a autorisé les rassemblements de plus de trente personnes dans l'espace public, à l'exception des rassemblements d'élèves dans les cours de récréation, jusqu'au 7 juin 2020. La teneur du 20 juin 2020 a interdit toute manifestation de plus de trois cents personnes et maintenu l'interdiction de tout rassemblement de plus de trente personnes dans l'espace public, jusqu'au 5 juillet 2020.

Les interdictions de principe prévues avaient pour but de diminuer la fréquence de transmission, d'interrompre les chaînes de transmission et d'éviter ou d'endiguer des foyers locaux. Elles garantissaient une protection large de la santé de la population. L'autorité cantonale compétente pouvait accorder des autorisations exceptionnelles aux interdictions prévues par l'ordonnance si notamment des intérêts publics prépondérants le justifiaient. Les cantons devaient respecter les prescriptions de la Confédération. Ils n'avaient plus de marge de manœuvre dans les domaines couverts par l'ordonnance et remplissaient un mandat d'exécution de la Confédération. Ils ne pouvaient pas édicter des réglementations s'écartant de l'ordonnance 2 COVID-19. Les autorités cantonales d'exécution ne devaient également pas contourner l'ordonnance du Conseil fédéral par leurs actes d'exécution (Rapport explicatif concernant l'ordonnance 2 du 13 mars 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus [ordonnance 2 COVID-19], p. 11 et 31, état au 19 mars 2020 ; p. 12 et 13, état au 21 mars 2020 ; p. 3 et 27, état au 27 avril 2020 ; p. 20 et 33, état au 29 mai 2020).

3) Par demande du 5 mai 2020, précisée par courriel du 6 mai 2020, Mme A_____ a requis du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (ci-après : DSES ou département), au nom du collectif Grève du climat, une autorisation pour une action devant se dérouler le vendredi 15 mai 2020, sur la Plaine de Plainpalais, de 11h45 à 12h30.

Le rassemblement sans invitation publique, mais en présence des médias, comprendrait vingt-huit personnes dont vingt-quatre figurant(e)s en file d'attente, trois porte-parole, un photographe-vidéaste et trois ou quatre journalistes au maximum. La distance physique de deux mètres entre les personnes serait respectée et le masque serait porté par toutes les personnes participant. Des photos et des vidéos à poster sur les réseaux sociaux le 15 mai 2020, jour de la grève du climat, seraient pris. Le matériel à utiliser était constitué de pancartes tenues par des personnes et un mégaphone. Aucun parcours n'était prévu.

- 4) Par appel téléphonique du 6 mai 2020, le DSES a informé Mme A_____ que la manifestation du 15 mai 2020 était interdite.

L'ordonnance 2 COVID-19 interdisait toutes les manifestations publiques et privées jusqu'au 7 juin 2020. Le rassemblement ne relevait pas d'un intérêt public.

- 5) Constatant que la manifestation n'avait pas été annulée, le DSES a, par décision du 11 mai 2020, refusé l'autorisation, interdit la manifestation, chargé Mme A_____ de communiquer l'interdiction pour éviter tout rassemblement et fixé un émolument de décision de CHF 100.-.

Dans la situation sanitaire qui prévalait au moment de la demande de manifester, les revendications de justice climatique et sociale qui seraient exprimées ne relevaient pas d'un intérêt public prépondérant par rapport à celui de réduire les regroupements de personnes. D'autres moyens, tels les réseaux sociaux et la presse écrite étaient en outre à disposition du collectif pour s'exprimer et partager ses revendications. L'organisation de la manifestation avait au demeurant prévu de recourir à ces moyens.

- 6) Par acte expédié le 14 mai 2020, Mme A_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative) contre cette décision en concluant principalement à son annulation et à ce qu'il soit dit et constaté que celle-ci violait la liberté de réunion pacifique. Elle a préalablement conclu à la confirmation de l'effet suspensif au recours.

Dans la mesure où l'ordonnance 2 COVID-19 restait en vigueur, la même situation était de nature à se reproduire à l'avenir. Elle avait dès lors un intérêt actuel au recours.

Le regroupement d'une trentaine de personnes constituait une réunion. La restriction de ce droit fondamental prononcée par le département ne reposait pas sur une base légale suffisante. La décision attaquée violait le principe de la proportionnalité sous son aspect de la nécessité. L'interdiction du rassemblement n'était pas nécessaire pour atteindre le but visé de santé publique. Toute personne prenant part à l'action devait garder une distance de deux mètres et porter un

masque. Aucun contact physique n'était prévu. Le risque de contagion par le virus était inexistant.

Dans de nombreux États du Conseil de l'Europe, touchés également par la pandémie, des rassemblements réunissant de nombreux manifestants avaient eu lieu.

Les autorités cantonales avaient autorisé la présence simultanée de plusieurs dizaines de personnes au même lieu pour exercer une activité économique, assurer le fonctionnement des institutions et se livrer à diverses activités sociales. Dans le secteur de la vente, le nombre de clients n'était pas limité. Les autorités imposaient uniquement un minimum de 10 m² par personne et une distance de deux mètres entre les clients. Par ailleurs, dès le 11 mai 2020, les écoles étaient ouvertes et la concentration des enfants par établissement élevée. Le Grand Conseil avait également, à la même date, repris ses réunions présentielle.

L'autorité cantonale autorisait plus d'une trentaine de personnes à la fois à faire des achats, à se rendre à l'école ou à participer à des débats parlementaires. L'interdiction de manifester consacrait une inégalité de traitement entre des situations impliquant un risque analogue de contamination. Elle se fondait sur une mauvaise pesée des intérêts. Les critères fixés pour les manifestations étaient stricts comparés à ceux relatifs aux grands magasins.

- 7) Le 30 juin 2020, le DSES a conclu au rejet du recours.

La levée, le 6 juin 2020, de toute interdiction de manifester avait fait perdre à Mme A_____ tout intérêt au recours. L'ordonnance 2 COVID-19 avait été abrogée le 22 juin 2020.

L'ordonnance 2 COVID-19 épuisait de manière exhaustive la question des manifestations publiques en les interdisant. Le département ne disposait d'aucune marge de manœuvre dans son appréciation. Malgré le plan sanitaire annoncé, la manifestation contrevenait à l'objectif d'éviter la propagation du virus visé par la réduction des regroupements de personnes. Elle était prévue un vendredi, soit un jour de marché, sur la Plaine de Plainpalais, à l'heure de la pause de midi, en présence de journalistes. Il était prévu une utilisation de pancartes et d'un mégaphone. Il n'y avait aucun intérêt public prépondérant à la tenue de la manifestation.

- 8) Dans sa réplique, Mme A_____ a persisté dans ses conclusions.

Si le département souhaitait empêcher d'autres personnes à se joindre à la manifestation, il lui était loisible de proposer un lieu alternatif loin du marché, de demander à l'organisation de la manifestation de réduire le nombre de participant(e)s ou de prendre des mesures nécessaires pour éviter un rapprochement excessif de personnes non impliquées.

- 9) Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ces points de vue (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) La qualité pour recourir suppose un intérêt actuel au recours (ATF 135 I 79 consid. 1 ; 131 II 361 consid. 1.2). La condition de l'intérêt actuel fait défaut en particulier lorsque, notamment, la décision attaquée a été exécutée et a sorti tous ses effets (ATF 125 I 394 consid. 4 ; 120 Ia 165 consid. 1a et les références citées). Il est toutefois 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 139 I 206 consid. 1.1 ; 135 I 79 consid. 1 ; 131 II 361 consid. 1.2) et s'il existe un intérêt public suffisant pour une réponse en raison de son importance fondamentale (ATF 114 Ia 88 consid. 5b ; 111 Ib 56 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_998/2019 du 7 juillet 2020 consid. 1.4).

En l'espèce, la recourante a demandé une autorisation de manifester pour le 15 mai 2020, date qui était déjà échue au moment du dépôt de son recours. En outre, l'interdiction des rassemblements de cinq personnes au plus a été levée le 30 mai 2020. Il convient de se demander s'il existe encore un intérêt actuel au recours.

La pandémie de COVID-19 n'ayant pas encore été éradiquée, le Conseil fédéral pourrait à nouveau décider d'interdire les rassemblements dans l'espace public si les conditions sanitaires devaient se détériorer. La recourante conserve ainsi dans ce sens un intérêt actuel à son recours. Au demeurant, même si celui-ci n'était pas retenu, il serait renoncé à l'exigence d'un tel intérêt, puisque cette condition ferait 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 à la censure de l'autorité de recours. Il y aurait par conséquent lieu de renoncer en l'espèce à l'exigence de l'intérêt actuel dans la mesure où à défaut, le refus de l'autorisation de manifester ne pourrait pas faire l'objet d'un examen par le juge, ce en contrariété avec la garantie d'accès au juge conférée par l'art. 29a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101).

3) L'objet du litige porte sur le refus d'une autorisation de manifester en raison de la crise sanitaire de la COVID-19.

a. La requérante reproche à l'autorité intimée de ne pas avoir appliqué la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (Pacte ONU II - RS 0.103.2) alors que le Conseil fédéral n'a pas fait une déclaration renonçant à l'application de ces actes internationaux.

En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international (art. 15 al. 1 CEDH ; l'art. 4 al. 1 Pacte ONU II prévoit la même possibilité de dérogation). L'État contractant qui exerce le droit de dérogation fait une déclaration respectivement au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, s'agissant de la CEDH, et au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, pour ce qui est du Pacte ONU II, informant des mesures prises et des motifs qui les ont inspirés ainsi que de la date à laquelle ces mesures cesseront d'être en vigueur (art. 15 ch. 2 CEDH ; art. 4 ch. 3 Pacte ONU II).

Les États signataires ont la possibilité de restreindre l'exercice des droits en période ordinaire et celle de déroger à certaines obligations conventionnelles en temps de crise, cette dernière possibilité devant être utilisée en dernier ressort (Rusen ERGEC, Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles : Étude sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, 2016, p. 34). Lorsqu'un État choisit de ne pas faire usage du régime dérogatoire, il décide de se soumettre au régime ordinaire des restrictions dont les garanties sont plus importantes (Moustapha AFROUKH, Covid-19 et droit de dérogation : les réponses du droit international des droits de l'homme, in Revue des droits et des libertés fondamentaux - RDLF, 2020 chron. n° 40, p. 2 [www.revuedlf.com, consulté le 18 août 2020]).

b. En l'espèce, le Conseil fédéral n'a pas fait usage de la possibilité de déroger à certaines obligations découlant de la CEDH et du Pacte ONU II, moyennant une déclaration de dérogation. En revanche, il a édicté des interdictions de manifester en se fondant sur le régime ordinaire des restrictions aux droits fondamentaux (Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation du Conseiller national Balthasar GLÄTTLI du 6 mai 2020, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20203375>, consulté le jour de l'arrêt). Il n'y a ainsi pas de conflit de normes, le droit international et le droit constitutionnel suisse garantissant la liberté de réunion pacifique et prévoyant la possibilité de la restreindre.

Le grief de la recourante sera ainsi écarté.

4) La recourante conteste l'existence d'une base légale suffisante pour restreindre la liberté de réunion pacifique.

a. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts (art. 11 ch. 1 CEDH). Le droit de réunion pacifique est également reconnu par l'art. 21 Pacte ONU II. La liberté de réunion est par ailleurs garantie à l'art. 22 al. 1 Cst. L'art. 32 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00) garantit aussi la liberté de réunion et d'association.

Sont considérées comme des réunions au sens de l'art. 22 Cst. les formes les plus diverses de regroupements de personnes dans le cadre d'une organisation déterminée, dans le but, compris dans un sens large, de former ou d'exprimer mutuellement une opinion (ATF 132 I 256 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_225/2012 du 10 juillet 2013 consid. 3.3). Les art. 11 CEDH (en relation avec l'art. 10 CEDH) et 21 Pacte ONU II offrent des garanties comparables (ATF 132 I 256 consid. 3).

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 132 I 256 consid. 3).

b. La CEDH et le Pacte ONU II prévoient que l'exercice des droits reconnus 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 (art. 11 ch. 2 CEDH ; art. 4 ch. 1 Pacte II ONU). En outre, la Constitution fédérale soumet toute restriction d'un droit fondamental à l'existence d'une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés (art. 36 al. 1 Cst.).

c. Abstraction faite des cas d'application de la clause générale de police, toute limitation apportée à un droit fondamental doit reposer sur une règle générale et abstraite, qui ne doit cependant pas forcément être du niveau d'une loi formelle. En revanche, une restriction grave doit être prévue par une loi formelle. La

distinction entre les atteintes simples et les atteintes graves tient à l'intensité de la restriction ; plus celle-ci est haute, plus le rang hiérarchique de la base légale doit être élevé. Une atteinte tend à être grave lorsqu'elle prive les titulaires d'un droit fondamental d'une grande partie ou d'un grand nombre des prérogatives subjectives que ce droit leur procure, selon une perception objective de la situation prenant en compte toutes les circonstances du cas d'espèce (Jacques DUBEY, Droits fondamentaux, vol. I, 2017, n. 424 ss ; Pascal MAHON, Droit constitutionnel, vol. II, 3^{ème} éd., 2014, n. 33 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 2013, n. 190 s.). La base légale requise, matérielle ou formelle, doit avoir un degré de précision suffisant pour que son application soit prévisible (Jacques DUBEY, op. cit., vol. I, n. 611 ss ; Pascal MAHON, op. cit., vol. II, n. 33 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, op. cit., vol. II, n. 192 s.).

d. Aux termes de l'art. 6 al. 1 de la loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme du 28 septembre 2012 (loi sur les épidémies - LEp - RS 818.101), il y a une situation particulière lorsque les organes d'exécution ordinaires ne sont pas en mesure de prévenir et de combattre l'apparition et la propagation d'une maladie transmissible et qu'il existe un risque élevé d'infection et de propagation (let. a ch. 1), un risque spécifique pour la santé publique (ch. 2), un risque de graves répercussions sur l'économie ou sur d'autres secteurs vitaux (ch. 3) ; lorsque l'Organisation mondiale de la santé (ci-après : OMS) a constaté la présence d'une urgence sanitaire de portée internationale menaçant la santé de la population en Suisse (let. b). Le Conseil fédéral peut, après avoir consulté les cantons notamment ordonner des mesures visant des individus (art. 6 al. 2 let. a) et ordonner des mesures visant la population (let. b). Si une situation extraordinaire l'exige, il peut ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays (art. 7 LEp). La Confédération et les cantons prennent les mesures visant à contrôler et à écarter ou atténuer les risques de transmission de maladies (art. 19 al. 1 LEp). Le Conseil fédéral peut notamment enjoindre aux entreprises et aux organisateurs de manifestations dont les activités augmentent le risque de transmission de maladies de mettre à disposition du matériel de prévention et d'information et de respecter certaines règles de conduite (art. 19 al. 2 let. b LEp). Les autorités cantonales compétentes ordonnent les mesures nécessaires pour empêcher la propagation de maladies transmissibles au sein de la population ou dans certains groupes de personnes. Elles coordonnent leur action (art. 40 al. 1). Elles peuvent en particulier notamment prononcer l'interdiction totale ou partielle de manifestations (art. 40 al. 2 let. b LEp). Les mesures ordonnées ne doivent pas durer plus longtemps qu'il n'est nécessaire pour prévenir la propagation d'une maladie transmissible. Les mesures sont réexaminées régulièrement (al. 3).

En vertu de l'art. 7 LEp et des pouvoirs d'exception prévus à l'art. 185 al. 3 Cst., le Conseil fédéral peut, si une situation extraordinaire l'exige, ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays (Réponse précitée du Conseil

fédéral à l'interpellation du Conseiller national Balthasar GLÄTTLI du 6 mai 2020). Ces mesures doivent être limitées dans le temps (art. 185 al. 3 Cst.).

e. Selon l'ordonnance COVID-19, les activités présentielles dans les écoles, les hautes écoles et les autres établissements de formation étaient interdites (art. 5 al. 1 de l'ordonnance 2 COVID-19, état au 30 avril 2020). Toutes les manifestations publiques ou privées, y compris les manifestations sportives et les activités associatives, étaient interdites (art. 6 al. 1 ordonnance 2 COVID-19). L'autorité cantonale compétente pouvait déroger aux interdictions visées aux art. 5 et 6 si un intérêt public prépondérant le justifiait, par exemple pour les établissements de formation ou en cas de difficultés d'approvisionnement (art. 7 let. a ordonnance 2 COVID-19), et si l'établissement de formation, l'organisateur ou l'exploitant présentait un plan de protection incluant des mesures de prévention visant à exclure les personnes malades ou qui se sentaient malades (let. b ch. 1), des mesures de protection des personnes vulnérables (ch. 2), des mesures d'information des personnes présentes sur les mesures de protection générales telles que l'hygiène des mains, l'éloignement social ou les règles d'hygiène à respecter en cas de toux ou de rhume (ch. 3). Les rassemblements de plus de cinq personnes dans l'espace public, notamment sur les places publiques, sur les promenades et dans les parcs, étaient interdits (art. 7c al. 1 ordonnance 2 COVID-19). Lors de rassemblements de cinq personnes au plus, celles-ci devaient se tenir à au moins deux mètres les unes des autres (al. 2). Le 11 mai 2020, le Conseil fédéral a autorisé l'enseignement présentiel à l'école obligatoire et des rassemblements de plus de cinq élèves dans les cours de récréation (art. 5 al. 1 et 7c al. 1 ordonnance 2 COVID-19). Dès le 30 mai 2020, il a autorisé des rassemblements de trente personnes au plus dans l'espace public (art. 7c al. 1 ordonnance 2 COVID-19).

- 5) En l'espèce, la Constitution fédérale permet au Conseil fédéral d'édicter des ordonnances et de prendre des décisions en vue de parer à des troubles imminents menaçant gravement l'ordre public (art. 185 al. 3 Cst.), soit notamment la sécurité, la tranquillité, la santé et la moralité publique (ATF 110 Ia 99 consid 5a ; 108 Ia 300 consid. 3 ; 107 Ia 226 consid. 5b). Les ordonnances édictées doivent être limitées dans le temps. Par ailleurs, l'art. 7 LEp permet au Conseil fédéral d'ordonner des mesures nécessaires si une situation extraordinaire l'exige. Le coronavirus a été déclaré par l'OMS comme une pandémie à l'échelle mondiale. Sur le plan sanitaire, il représente un danger sérieux, direct et imminent voire actuel pour la santé des populations des différents États. Il appelle des mesures immédiates de la part des autorités pour protéger la santé de leur population.

Le Conseil fédéral a dans un premier temps considéré la situation générée par le coronavirus comme particulière et a pris les premières mesures pour lutter contre sa propagation le 28 février 2020. Néanmoins, en raison non seulement de l'évolution défavorable de la situation sur le plan sanitaire interne, notamment

d'un risque de saturation rapide des infrastructures hospitalières, mais aussi à l'échelle mondiale entre autres dans les pays limitrophes de la Suisse, il a adapté les mesures prises le 28 février 2020 et a édicté l'ordonnance 2 COVID-19. Celle-ci comprend diverses restrictions qui touchent à plusieurs droits fondamentaux des citoyens de ce pays parmi lesquels la liberté de réunion pacifique. Limitée dans le temps, l'ordonnance a été régulièrement examinée par le Conseil fédéral. L'interdiction de manifester décidée a ainsi été limitée jusqu'au 30 avril 2020, ensuite jusqu'au 10 mai 2020 et enfin jusqu'au 7 juin 2020 moyennant une autorisation des rassemblements de cinq personnes au plus dans l'espace public.

Dans la situation de danger sérieux, direct et imminent pour la santé publique liée à la pandémie du coronavirus, le Conseil fédéral pouvait décider des mesures dans une ordonnance temporaire, celle-ci constituant une base légale suffisante fondée sur une délégation législative pour restreindre notamment la liberté de réunion pacifique en vue d'empêcher la propagation du virus et de protéger les personnes vulnérables.

Le grief de la recourante sera dès lors écarté.

- 6) La recourante ne conteste pas que l'interdiction de manifester poursuit un intérêt public de lutter contre la pandémie et de protéger la santé de la population. Elle soutient en revanche que cette interdiction viole le principe de la proportionnalité.
- a. 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.). Elle doit être proportionnée au but visé (al. 3).
- b. Garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., le principe de la proportionnalité, dont la violation peut être invoquée de manière indépendante (ATF 141 I 1 consid. 5.3.2 ; 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 134 I 153 consid. 4.1) exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive. En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 126 I 219 consid. 2c et les références citées). Traditionnellement, le principe de la proportionnalité se compose des règles d'aptitude – qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé –, de nécessité – qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés – et de proportionnalité au sens étroit – qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 136 IV 97 consid. 5.2.2 ; 125 I 474 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_80/2018 du 9 octobre 2018 consid. 4.4.1).

c. Si les mesures portent atteinte aux droits fondamentaux, la Constitution fédérale exige non seulement que la base juridique soit adéquate, mais aussi que la mesure soit dans l'intérêt public, proportionnée et qu'elle respecte l'essence du droit fondamental concerné. De plus, les mesures qui ne s'avèrent pas indispensables ne sont pas prises et elles sont révoquées ou adaptées si elles ne sont plus nécessaires ou appropriées (Réponse précitée du Conseil fédéral à l'interpellation du Conseiller national Balthasar GLÄTTLI du 6 mai 2020).

d. En l'espèce, le Conseil fédéral a déterminé les mesures qu'il a jugées susceptibles de permettre d'atteindre le but d'intérêt public de protéger la santé de la population du pays. Il a également défini les critères à prendre en considération. Au moment du dépôt de la demande de manifester de la recourante, le nombre de manifestants autorisés dans l'espace public était limité à cinq. De plus, l'organisateur d'une manifestation devait présenter un plan sanitaire. Les gestes barrières de distance entre les personnes notamment devaient être aussi respectés. Certes, l'ordonnance 2 COVID-19 permet à l'autorité cantonale compétente de déroger aux interdictions visées aux art. 5 et 6 si un intérêt public prépondérant le justifie. Toutefois, cette compétence d'exécution des cantons ne leur permettait pas de prendre d'autres mesures que celles prévues dans l'ordonnance fédérale. Par ailleurs, dans sa demande de manifester, la recourante n'a pas invoqué d'intérêt public prépondérant, qui aurait pu être pris en considération lors de la pesée des intérêts que devait effectuer le département. Dans son recours, elle invoque a posteriori la crise économique et sociale générée par les dérèglements climatiques. Cependant, cet intérêt n'apparaît pas prépondérant par rapport à celui de protection de la santé de la population et notamment des personnes vulnérables dans le cas d'une crise sanitaire planétaire urgente qui a également d'importantes répercussions sociales et économiques. Par ailleurs, la pesée des intérêts en présence doit être effectuée à l'aune du contexte, temporaire, prévalant au moment de la prise de la décision querellée où l'urgence de la crise sanitaire, son ampleur et son évolution justifiaient que l'intérêt public visant à endiguer la propagation du virus l'emporte sur celui de manifester dans l'espace public.

En outre, la recourante disposait d'autres moyens pour défendre la cause du climat, notamment les réseaux sociaux auxquels elle avait prévu de recourir dans le cadre de la diffusion des images de la manifestation envisagée. Par ailleurs, la restriction au droit de réunion pacifique était limitée dans le temps, conformément à l'ordonnance 2 COVID-19 qui déployait ses effets jusqu'au 7 juin 2020. Elle n'était au demeurant pas absolue dans la mesure où une dérogation était possible et qu'un nombre limité de cinq personnes au plus était autorisé pour des rassemblements dans l'espace public. Dans la situation sanitaire qui prévalait au moment de la demande de manifester de la recourante, l'interdiction des rassemblements de plus de cinq personnes apparaissait comme un moyen permettant d'éviter la propagation du virus et de casser les chaînes de sa transmission.

Le grief sera donc également rejeté.

7) La recourante se plaint également que le département n'a pas proposé un lieu alternatif de manifestation à la plaine de Plainpalais, demandé de réduire le nombre de participants ou de prendre des mesures nécessaires pour éviter un rapprochement excessif de personnes non impliquées.

a. L'organisation d'une manifestation sur le domaine public est soumise à une autorisation délivrée par le DSES (art. 3 de la loi sur les manifestations sur le domaine public du 26 juin 2008 - LMDPu - F 3 10). Lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation, le département évalue l'ensemble des intérêts touchés et, notamment, le danger que la manifestation sollicitée pourrait faire courir à l'ordre public. Il se fonde notamment sur les indications contenues dans la demande d'autorisation, sur les expériences passées et sur la corrélation qui existe entre le thème de la manifestation sollicitée et les troubles possibles (art. 5 al. 1 LMDPu). Lorsqu'il délivre l'autorisation, le département fixe les modalités, charges et conditions de la manifestation en tenant compte de la demande d'autorisation et des intérêts privés et publics en présence. Il détermine en particulier le lieu ou l'itinéraire de la manifestation ainsi que la date et l'heure du début et de fin prévues de celle-ci (al. 2). Le règlement d'exécution de la LMDPu du 15 octobre 2008 (RMDPu - F 3 10.01) précise que, dans la mesure du possible, le département fixe les modalités, charges et conditions de la manifestation d'entente avec le ou les organisateurs, en tenant compte des intérêts privés et publics en présence (art. 3 al. 2 RMDPu).

b. Dans le cadre de l'octroi des autorisations, l'autorité doit tenir compte d'une part des intérêts des organisateurs à pouvoir se réunir et s'exprimer et, d'autre part, de l'intérêt de la collectivité et des tiers à limiter les nuisances, notamment à prévenir les actes de violence (ATF 127 I 164 consid. 3 et les références citées). Plus simplement, il s'agit d'assurer l'utilisation adéquate des installations publiques disponibles dans l'intérêt de la collectivité et du voisinage ainsi que de limiter l'atteinte portée par la manifestation aux libertés des tiers non-manifestants (ATF 143 I 147 consid. 3 ; 132 I 256 consid. 3).

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

jurisprudence citée ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_360/2019 du 15 janvier 2020 consid. 3.1).

c. En l'espèce, le 6 mai 2020, le département a annoncé par téléphone à la recourante que la manifestation envisagée était interdite, l'ordonnance 2 COVID-19 interdisant toutes les manifestations publiques et privées jusqu'au 7 juin 2020. Celle-ci, qui avait déposé une demande détaillée notamment au sujet du nombre des participants et de la répartition de leurs rôles (figurants, porte-parole, photographe-vidéaste, journalistes), le lieu, l'heure et la date de la manifestation, et du matériel à utiliser comme le mégaphone et les pancartes tenues par des personnes, n'allègue pas avoir proposé à l'autorité intimée une adaptation de sa requête aux exigences fédérales, notamment la limitation à cinq du nombre de participants ou que le but poursuivi par la manifestation de défendre la cause du climat pouvait être atteint en respectant les exigences du droit fédéral. Il revenait à la recourante de se conformer à l'ordonnance fédérale précitée, et non au département, dont la marge de manœuvre était circonscrite par l'ordonnance fédérale, d'adapter la demande d'autorisation de manifester. Celui-ci ne pouvait fixer les modalités, les charges et les conditions de la manifestation qu'en tenant compte de la demande d'autorisation et des intérêts privés et publics en présence.

Par ailleurs, les mesures décidées par le Conseil fédéral pour éviter la propagation du COVID-19 touchaient plusieurs domaines. De nombreux secteurs étaient règlementés par des normes spécifiques en raison du genre d'activité considérée. Les mesures prises par l'autorité fédérale prenaient en considération le risque de propagation selon chaque secteur et en fonction des connaissances scientifiques disponibles sur la pandémie à ce moment-là. Ainsi, les marchés ouverts au public étaient régis par des dispositions spécifiques de l'ordonnance fédérale et soumis à des conditions spécifiques d'ouverture, les grandes surfaces commerciales également. La recourante ne peut dès lors pas être suivie lorsqu'elle invoque une inégalité de traitement. Elle ne saurait l'être non plus lorsqu'elle fait référence à la situation dans les écoles. Le 11 mai 2020, le Conseil fédéral avait décidé d'assouplir les mesures touchant aux écoles dispensant un enseignement obligatoire.

La comparaison, alléguée par la recourante, avec les autres pays notamment européens n'apparaît pas pertinente non plus dans la mesure où les pays ont été touchés de manière différente par la pandémie et ont adopté des mesures en réponse à leur situation sanitaire du moment.

Le grief de la recourante sera dès lors écarté.

Mal fondé, le recours sera rejeté

- 8) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 250.- sera mis à la charge de la requérante qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 15 mai 2020 par Madame A_____ contre la décision du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé du 11 mai 2020 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 250.- à la charge de Madame A_____ ;

dit qu'aucune indemnité de procédure n'est allouée ;

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

communique le présent arrêt à Mes Olivier Peter et Raphaël Roux, avocats de la requérante, ainsi qu'au département de la sécurité, de l'emploi et de la santé.

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

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :