

CGDM

Coordination genevoise droit de manifester

droitdemanifester@riseup.net

Rue des Terreaux-du-Temple 6 - 1201 Genève

À Genève :

Autorisation rime avec répression

Deuxième rapport de la

Coordination genevoise pour le droit de manifester

(CGDM)

Septembre 2021

La Coordination genevoise pour le droit de manifester (CGDM) s'est créée en 2019 afin de répondre à la régression du droit fondamental à la liberté de réunion pacifique observée au cours de la décennie qui a suivi l'entrée en vigueur de la Loi sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu). La CGDM s'est constituée en association en mars 2021 afin de pérenniser son action.

Ses membres fondateurs sont :

AJP, CGAS, SIT, Unia, PdT, SolidaritéS, PS genevois, JS, Les Verts, Grève climat Genève, Grève pour l'avenir, CUAE, Solidarité Tattes, XR Genève, Ligue suisse des droits de l'homme Genève, Le Silure, Collectif pour un 8 mars révolutionnaire, Maison de quartier de la Jonction, BDS, Break-free, Collectif 14 juin, Action antifasciste, l'Usine, Break free, Coordination Climat et Justice sociale.

1. Introduction

En 2012, suite à une manifestation contre l'Organisation Mondiale du Commerce ayant impliqué des troubles à l'ordre public, la Loi genevoise sur les manifestations sur le domaine public (ci-après : LMDPu) a fait l'objet d'une importante révision, visant principalement l'instauration d'une responsabilité pénale et civile de l'organisateur·trice.

Suite à son adoption, la LMDPu a fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral¹, qui a considéré que certaines dispositions attaquées restaient compatibles avec la Constitution fédérale, à condition d'être interprétées restrictivement. La Haute Cour a en revanche annulé la disposition prévoyant l'interdiction d'organiser une manifestation durant 1 à 5 ans pour toute personne n'ayant pas respecté les conditions ou charges lors d'une précédente manifestation ou lorsque, même sans sa faute, une manifestation dont il était organisateur avait donné lieu à des atteintes graves à des personnes ou des biens.

Quelques années plus tard, la pratique a démontré que ce changement législatif a impliqué une restriction notable de l'exercice de la liberté de réunion pacifique à Genève².

Face à ce constat partagé et conscientes de l'importance de la mobilisation populaire pour la défense et la conquête des droits collectifs, plusieurs organisations de la société civile genevoise ont décidé de s'organiser et de mettre en commun leurs expériences en créant la Coordination genevoise pour le droit de manifester. Un premier rapport a été publié au mois de décembre 2019.

La recommandation principale du rapport était de passer d'un régime d'autorisation préalable des autorités pour tout rassemblement, à une obligation faite aux organisateur·trice·s de notifier les manifestations causant un usage accru du domaine public. En d'autres termes, de passer à un régime d'annonce des rassemblements et défilés comme le préconise la Cour européenne des Droits de l'Homme³. Cette revendication a été présentée sous la forme d'un projet de loi au Grand Conseil, qui doit être soumis aux député·e·s⁴.

1 Arrêt du Tribunal fédéral 1C_225/2012, 10 juillet 2013.

2 Art. 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH), art. 21 Pacte sur les droits civils et politiques, art. 22 de la Constitution fédérale et art. 32 de la Constitution genevoise (ci-après : Cst.-Ge).

3 La Cour a ouvertement salué l'abandon par la Russie du régime de l'autorisation préalable en faveur du

Cela étant, les revendications de la CGDM ont reçu une grande attention du public et les tribunaux ont encore sanctionné à plusieurs reprises les pratiques policières genevoises.

Un contexte de recul de libertés fondamentales et la persistance de pratiques policières problématiques ont poussé les membres de la société civile concernés par l'organisation de manifestations à caractère idéal à pérenniser la CGDM en lui donnant une forme associative le 25 mars 2021.

Une des activités de la CGDM consiste à répertorier les violations du droit de manifester commises par les autorités genevoises et émettre des recommandations. Elle propose ci-après son second rapport, qui reprend la structure de son premier rapport, et relève ainsi de manière non exhaustive des situations problématiques récentes.

2. Restrictions à la liberté de manifester

2.1 Régime de l'autorisation préalable

Le législateur genevois a prévu que toute manifestation sur le domaine public est soumise à l'obligation d'obtenir une autorisation préalable de l'autorité cantonale (art. 3 LMDPu), soit du Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (DSES). Les demandes d'autorisation doivent être présentées par une ou plusieurs personnes physiques, majeures, soit à titre individuel, soit en qualité de représentantes autorisées d'une personne morale (art. 4 al. 1 LMDPu).

Il s'agit de l'option la plus restrictive parmi les possibilités de réglementation existantes. De nombreux États ont en effet opté pour le régime de la notification préalable, en exigeant que l'autorité soit informée de l'intention de tenir une réunion, sans besoin d'obtenir une autorisation formelle⁵.

Fort de ce constat, la CGDM recommande de passer à un régime de notification préalable. Cette recommandation a été concrétisée par le dépôt d'un projet de loi au Grand Conseil (PL 12651), déposé le 24 février 2020 et intitulé « Renforcer le droit de manifester à Genève ».

Ce projet propose de différencier les manifestations à caractère commercial – pour lesquelles l'autorisation

régime de la notification. Cour EDH Barankevich c. Russie, n° 10519/03, 26 juillet 2007, § 28.

4 PL 12651.

5 C'est notamment le cas pour la République de Moldova ou la Pologne, cf. Loi sur les réunions, Pologne, art. 6 § 1.

préalable reste la règle – des manifestations à caractère idéal. La nouveauté principale du projet est que ces dernières doivent seulement être « annoncées » (art. 5A LMPDu nouveau). Le projet de loi tient compte de tous les intérêts en présence dans la mesure où son art. 5C donne la possibilité aux services de police d'imposer les mesures adéquates lors de manifestations d'envergure.

Le projet a la grande vertu d'inverser le paradigme en vigueur qui est de partir du principe que l'usage de la liberté de réunion est interdit, sauf dérogation de l'autorité.

En tant que liberté fondamentale, le droit de se réunir sur l'espace public s'exerce et ne doit faire l'objet de restriction des autorités que pour sauvegarder un intérêt public ou privé prépondérant. Ce faisant, les autorités doivent peser tous les intérêts en présence et agir de manière proportionnelle afin de permettre autant que se peut l'exercice du droit (art. 36 Cst.).

Malheureusement, le projet de loi n'a pas trouvé de majorité auprès de la Commission judiciaire et de la police du Grand Conseil. Le 13 janvier 2021, un rapport de majorité de celle-ci indique que les commissaires des groupes PLR, MCG et UDC ont fait bloc pour le rejeter.

Il convient de noter que la Commission du Grand conseil a fondé sa décision sans consulter la société civile, à l'exception d'une unique audition de Monsieur Yves MENOUD, secrétaire patronal de la NODE6, ce que la CGDM doit évidemment déplorer.

Le projet a fait l'objet de trois rapports et doit encore être examiné par les député·e·s en plénière.

2.2 Délai et frais

Toute demande d'autorisation pour une manifestation doit être déposée dans un délai fixé par voie de règlement (art. 4 al. 1 LMDPu), soit actuellement 30 jours à l'avance. En cas d'événement exceptionnel, le délai peut être réduit à 48 heures (art. 2 Règlement d'exécution de la loi sur les manifestations sur le domaine public – RMDPu).

S'agissant des frais, la loi genevoise prévoit la possibilité de « percevoir un émolument par autorisation » (art. 4 al. 4 LMDPu), qui se situe entre CHF 20.- et CHF 500.- (art. 6 RMDPu).

Depuis le mois de janvier 2019, le Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé utilise cet émolument comme une sanction pour les demandes

d'autorisation déposée hors délai de 30 jours, lorsqu'il considère que le non-respect du délai réglementaire n'est pas justifié par une « urgence objective ». Cette condition ne ressort pas du texte légal. L'émolument facturé paraît être systématiquement le maximum légal, soit CHF 500.-.

En particulier, un montant de CHF 500.- a été facturé à l'association Solidarité Tattes pour l'organisation d'une manifestation en mémoire d'Ali Reza, exilé mineur qui s'est suicidé dans un foyer d'accueil. La demande d'autorisation avait été adressée à la police trois jours avant la date du rassemblement, qui s'est tenu le 4 mai 2019.

Cette décision a fait l'objet d'un recours de principe en justice avec le soutien de la CGDM. Par arrêt du 10 mars 2020, la Chambre administrative de la Cour de justice a annulé la décision du Département en rapport avec ces frais⁷. L'instance de recours a jugé que la décision de facturer l'émolument consistait en abus de pouvoir d'appréciation du Département. Dans ses motifs, la Cour de justice précise qu'elle juge sur les circonstances du cas, ce qui lui évite de trancher la question de principe de la perception des émoluments, que la CGDM juge de son côté abusive. Cette décision doit s'interpréter comme un avertissement adressé par le pouvoir judiciaire à l'exécutif.

Afin d'éviter que la polémique continue en justice, la CGDM affirme l'urgence de clarifier les conditions auxquelles le Département peut percevoir un émolument pour l'organisation d'une manifestation. Il n'est pas acceptable que l'exercice d'une liberté publique aux fins d'exprimer un point de vue politique soit monnayé par l'État. Il convient de préciser que les manifestations à but idéal sont exonérées de tels frais, qui doivent être réservés aux seules manifestations commerciales. Le Conseil d'État peut décider de cette modification au travers d'une évolution du Règlement d'exécution de la loi sur les manifestations sur le domaine public (RMDPu), et la CGDM propose un projet en ce sens aux autorités.

2.3 Conditions

Lorsqu'il délivre l'autorisation, le Département fixe les modalités et les 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 et/ou l'itinéraire de la manifestation, ainsi que la date et l'heure du début et de fin prévues de celle-ci (art. 5 al. 2 LMDPu).

6 PL 12651 A – rapport de majorité du 13.01.2021.

7 Arrêt ATA/274/2020 du 10 mars 2020 de la Chambre administrative de la Cour de justice.

Dans la pratique, il est courant que les autorités refusent d'autoriser des rassemblements devant les lieux requis, alors même que ces derniers revêtent un *lieu symbolique* en lien avec la manifestation. De tels cas ont été signalés lorsque le Département a refusé d'autoriser la tenue d'un rassemblement de quelques dizaines de personnes devant la Mission permanente d'Australie contre les négociations du traité TISA, qui avaient lieu au sein de ce bâtiment⁸. Le Département a pareillement refusé d'autoriser que la manifestation en mémoire de Ali Reza du 4 mai 2019 débute devant la Maison des associations, au sein de laquelle se tenait une réunion sur les enfants et jeunes migrant-e-s non accompagné-e-s. De la même manière, les autorisations pour les piquets de grève sont souvent décernées pour un rassemblement à distance de l'entrée de l'entreprise concernée⁹.

Ce problème avait déjà été relevé en 2005, lorsque le Groupe pour une Suisse sans armée s'était vu interdire un rassemblement devant la mission permanente des États-Unis pour protester contre la guerre et l'occupation de l'Irak. À cette occasion, la Tribunal administratif avait constaté que le GSSA disposait « d'un réel intérêt à pouvoir manifester devant la mission (...) et non pas dans un autre lieu, au risque de voir la manifestation perdre son caractère symbolique », raison pour laquelle la juridiction avait annulé la décision, constatant qu'elle constituait une « violation grave de la liberté de réunion du GSSA »¹⁰.

Pour ces deux dernières années, on peut encore relever :

- **15 mai 2020** : Les jeunes de la grève pour le Climat et la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) proposent une action symbolique rassemblant une vingtaine de personnes, sans appel public et garantissant des mesures de distance sociale et de protection. Le DSES refuse contre tout bon sens l'autorisation, se drapant derrière une interprétation rigide de l'interdiction fédérale. Un recours a été déposé à la Chambre administrative de la Cour de justice contre cette décision et l'affaire est pendante.
- **16 juin 2021** : Lors du Sommet Biden / Poutine, refus d'autorisation pour un cortège. Le Conseil d'État interdit par arrêté toute manifestation sur la rive droite et tout cortège.

8 Le rassemblement s'est finalement tenu quand même à cet endroit, sans autorisation, le 7 juillet 2015.

9 C'est le cas pour les piquets de grève organisés en janvier 2019 par le Syndicat SIT dans le cadre du conflit avec une entreprise genevoise de nettoyage.

2.4 Sanctions pénales contre les organisateur-trice-s

Selon la loi genevoise, la personne qui a omis de requérir une autorisation de manifester ou ne s'est pas conformée à sa teneur est punie d'une amende jusqu'à CHF 100'000.- (art. 10 LMDPu). Depuis 2015, plusieurs dizaines d'amendes ont été prononcées sur cette base en lien avec des manifestations pacifiques tenues à Genève, soit notamment les suivantes rien que pour les deux dernières années :

- **6 mai 2020** : La police réprime violemment l'initiative de rassemblement pacifique « 4m2 »¹¹. 22 contraventions contestées par les avocat-e-s de la CGDM. Procédure en cours.
- **19 mars 2021** : Rassemblement principalement sur le trottoir de quatre jeunes grévistes (dont 1 mineure) du climat à Genève devant l'Hôtel de ville pour la Grève internationale du Climat. Prise d'identité par la police. Pour la mineure, le service des contraventions a rendu une ordonnance de non-entrée en matière, car la faute a été considérée comme de peu de gravité. Pour les autres, il a rendu des ordonnances pénales pour « organisation d'une manifestation sur le domaine public sans avoir requis d'autorisation » (art. 3-10 LMDPU). Montant de l'amende : CHF 500.- et CHF 150.- de frais.

2.5 Répression et sanction contre les participant-e-s

La loi genevoise prévoit également la possibilité d'amender les personnes qui portent une tenue qui pourrait empêcher leur identification ou qui couvrent leur visage (art. 6 al. 1 LMDPu). L'amende pouvant également aller jusqu'à CHF 100'000.- (art. 10 LMDPu). À cela s'ajoutent d'autres infractions comme le délit d'« émeute » ou les contraventions à la loi sur les explosifs, pour l'usage de matériel pyrotechnique, ou encore au règlement sur la salubrité et la tranquillité publique, qui réprime l'excès de bruit (art. 16 RSTP) ou la diffusion « parlante ou musicale » transmise par un appareil sur la voie publique (art. 29 RSTP).

Au cours de ces deux dernières années, ces dispositions ont été largement appliquées à l'encontre de personnes participant à des

10 Arrêt du Tribunal administratif du 16 août 2005, GSSA c. Département de Justice, Police et Sécurité.

11 <https://www.tdg.ch/geneve/actu-genevoise/geneve-deux-militants-finissent-poste/story/28747532>

rassemblements à Genève. C'est le cas notamment dans les affaires suivantes :

- **20 mai 2020** : une petite manifestation du groupement Extinction Rebellion (XR) est organisée en soutien aux pistes cyclables nouvellement aménagées. Auparavant, le Conseiller d'État Mauro Poggia a annoncé par voie de presse qu'il initiait une politique de répression systématique de ces actions. Dix ordonnances pénales ont été prononcées pour refus d'obtempérer et non-respect des mesures COVID pour un total de 7'000 CHF environ. Les affaires ont été jointes et sont en attente de procès.
- **29 mai 2020** : Une demi-heure d'action de XR à la gare de Genève. Au départ, la police ferroviaire a toléré le rassemblement. Puis, au bout de 30 minutes, la police cantonale est arrivée en force et a procédé à des contrôles et distribué des amendes d'ordre (5 x CHF 100.- environ). Une opposition a été déposée, et l'affaire a été jointe à la précédente par décision du tribunal.
- **1^{er} juin 2020** : La police cantonale réprime un rassemblement avec les mouvements états-uniens suite à la mort de Georges Floyd¹².
- **15 juin 2020** : Critical Mass initiée par Doctors for XR pour protester contre la réouverture de l'aéroport et un retour à la normale. Un manifestant reçoit une amende d'ordre.
- **26 juin 2020** : Lors de la Critical Mass, nombreuses interpellations par la police, avec des amendes de CHF 500.- pour infraction à la Loi sur la sécurité routière. Les procès ont débuté devant le Tribunal de Police et les affaires en parties jointes.
- **4 juillet 2020** : seconde manifestation Black Lives Matter à Genève. Une interpellation confirmée.
- **19 décembre 2020** : Manifestation statique autorisée de la CGAS sur la Plaine de Plainpalais. En fin de rassemblement, un cortège autonome se forme qui est très vite attaqué par la police. Répression violente, une personne interpellée et condamné pour violence contre fonctionnaires. Plusieurs personnes légèrement blessées.
- **29 janvier 2021** : Dans la même ligne que les six derniers mois, la police tente d'empêcher

le rassemblement de la Critical Mass à l'Île Rousseau par des contrôles préventifs et en multipliant les contraventions pour infractions à la Loi sur la sécurité routière (absence de lumière dans de nombreux cas). Quelques participant-e-s tenteront de se rassembler plus loin mais seront poursuivi-e-s et contrôlé-e-s par la police.

- **26 mars 2021** : La police tente d'empêcher la Critical Mass de former un cortège au Jardin Anglais. Nombreux contrôles d'identités et intimidations. Un défilé a cependant lieu, qui est violemment interrompu au boulevard James-Fazy lorsqu'un policier à moto fonce dans un participant avant de procéder à son arrestation.¹³
- **1^{er} mai 2021** : Après la fin du cortège, contrôle de police du tracteur du bloc révolutionnaire « pour des motifs routiers ». Pas de contravention dressée sur place.

2.6 Acquittement et non-lieux devant les Tribunaux

Durant la même période, les tribunaux genevois ont dû juger plusieurs affaires plus anciennes.

- **7 décembre 2021** : Le Tribunal de Police acquitte quatre manifestant-e-s condamné-e-s pour avoir manifesté masqué-e-s sur le domaine public devant les bureaux de Dal Busco le 6 mars 2018 et qui avaient fait opposition à leurs ordonnances pénales. Le Ministère public fait appel et l'affaire est renvoyée devant la Chambre pénale d'appel et de révision (CPAR).
- **6 mai 2021** : La CPAR exempte de peine des Kurdes qui avaient manifesté devant l'Organisation des Nations Unies sans autorisation¹⁴.
- **13 juillet 2021** : La Chambre pénale d'appel et de révision (CPAR) acquitte définitivement les quatre manifestant-e-s poursuivi-e-s pour avoir manifesté en portant des masques du Conseiller d'État Dal Busco sur le perron et dans la cour intérieure des locaux du Département, Place de la Taconnerie 7. En rendant une décision de principe, la CPAR constate notamment que la LMDPu ne s'applique qu'au « domaine public », notion qui doit être interprétée restrictivement, conformément à l'art. 1 de la Loi sur le domaine public (LDPu), soit uniquement aux

¹² <https://renverse.co/infos-locales/article/repression-policriere-de-l-appel-du-1er-juin-2625>

¹³ <https://renverse.co/infos-locales/article/critical-mass-de-la-repression-a-l-agression-policriere-3000>

¹⁴ https://entscheidsuche.ch/docs/GE_Gerichte/GE_CJ_009_P-15896-2019_2021-05-06.html

« voies publiques, lac, cours d'eaux, ressources du sous-sol et autre biens déclarés du domaine public par d'autres lois ».

- **16 août 2021** : Premier procès pour les cinq manifestant·e·s qui se sont opposé·e·x·s à leurs contraventions liées à la Loi fédérale sur la circulation pour la Critical Mass de juin 2021. Le Tribunal de Police n'a pas encore rendu de jugement.

3. Conclusion

Il ressort des cas examinés dans le présent rapport que la législation et la pratique genevoises sont particulièrement restrictives s'agissant de la liberté de réunion. La situation sanitaire a servi à plusieurs reprises à un durcissement des pratiques des autorités par rapport au Droit de manifester. Plutôt que de le garantir, il est regrettable de voir que ces dernières ne cessent de le restreindre.

Par ailleurs, il est nécessaire de relever que les pratiques policières de restriction des droits de rassemblement et de manifestation, de fichage des participant·e·s ainsi que les nombreux cas de violence qui ont été dénoncés lors d'interventions sont particulièrement préoccupants.

La Police – notamment la Brigade de recherche et d'flotage communautaire et le Service des contraventions, qui ont prononcé plusieurs dizaines d'amendes – semble totalement imperméable aux décisions de justice qui lui donnent tort.

La CGDM doit relever que cette situation, pourtant connue du Conseil d'État et du Pouvoir judiciaire, n'évolue pas et que les manifestant·e·s continuent de se voir infliger des frais, d'être poursuivi·e·s et de recevoir des amendes illégales.

La CGDM insiste finalement sur le fait que Conseil d'État pourrait rapidement envoyer un signal fort en faveur du respect des droits fondamentaux en modifiant le RMDPu, premier pas en direction des recommandations des instances internationales et de

ce présent rapport.

4. Recommandations

Afin de mettre un terme définitif à la pratique d'utiliser les émoluments administratifs comme sanction, la CGDM recommande que le RMPDu soit modifié immédiatement afin de préciser qu'aucun émolument ne peut être perçu pour l'organisation de manifestations à but idéal (abrogation de l'art. 6 RMDPu). Elle demande au Conseil d'État d'agir au plus vite dans ce sens.

La CGDM maintient en outre ses recommandations contenues dans son 1^{er} rapport et dont certaines sont contenues dans le projet de loi PL 12651. Elle demande aux député·e·s du Grand-Conseil de lui faire bon accueil.

- Abandon du principe de l'autorisation préalable en faveur du système de la notification préventive (modification des art. 3 à 5 LMDPu) ;
- Délivrance d'autorisation de manifester devant les lieux symboliques, soit notamment les Missions diplomatiques ainsi que les lieux de travail concernés par un conflit syndical ;
- Suppression du délai de 30 jours pour soumettre une demande d'autorisation de manifester (abrogation de l'art. 2 al. 1 RMDPu) ;
- Interdiction à la Police de communiquer ses rapports relatifs à des faits relevant de l'exercice de la liberté de réunion pacifique aux autorités administratives (SEM et l'OCPM) cela jusqu'à l'entrée en force d'une éventuelle décision condamnatrice ;
- Suppression des dispositions pénales de la LMDPu (abrogation de l'art. 10 LMDPu) ;
- Renonciation à poursuivre tout·e participant·e à une manifestation pacifique lorsque l'intéressé·e n'a pas commis personnellement, à cette occasion, un acte répréhensible et propre à créer un réel danger pour la sécurité d'autrui.

Genève, septembre 2021