

**CGDM**

**Coordination genevoise droit de manifester**

droitdemanifester@riseup.net

Rue des Terreaux-du-Temple 6 - 1201 Genève

# **D'autorisation de manifester à régime d'annonce : contourner les violations du droit de manifester**

**Troisième rapport de la  
Coordination genevoise pour le droit de manifester  
(CGDM)  
Mai 2023**

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

Dans son troisième rapport, la Coordination Genevoise pour le droit de manifester examine le droit de manifester à Genève de septembre 2021 à avril 2023. En récoltant de manière systématique les violations du droit de manifester, la CGDM dresse dans ce rapport un portrait de la situation genevoise en lien avec le droit de manifester. Une augmentation de la répression policière et pénale des militant-e-x-s peut être observée ainsi que le refus, au niveau politique, de céder sur la question de la demande d'autorisation de manifester.

D'une part, depuis sa création, la CGDM dénonce la procédure de demande d'autorisation de manifester telle qu'elle est pratiquée à Genève. Le fait que les autorités exigent une autorisation pour manifester, n'est en soi pas contraire au droit international pour autant qu'elle ne constitue pas un frein à l'exercice du droit de manifester. Or, à Genève, la demande d'autorisation est synonyme d'intimidations de la part de la police, d'émoluments *quasi* systématiques et de conditions absurdes imposées par l'Etat. Dès lors, de tels comportements constituent un frein à l'exercice du droit de manifester et la procédure de demande d'autorisation à Genève viole l'art. 11 CEDH.

Face à ce constat, la CGDM et ses membres, annoncent désormais leurs manifestations plutôt qu'en demander l'autorisation afin d'éviter toute violation du droit international en lien avec la demande d'autorisation. Toutefois, le Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (DSES), avec à sa tête Monsieur Mauro POGGIA depuis 2018, continue de délivrer des autorisations de manifester assortie d'intimidation et de conditions aberrantes incompatible avec le droit de manifester.

D'autre part, la CGDM s'inquiète de l'augmentation de la répression policière lors des manifestations. En effet, durant la période concernée, une augmentation d'actes répressifs perpétrés par la police tel que l'usage excessif de la force ou la pratique de la nasse sont à déplorer. La CGDM dénonce publiquement ces

agissements qui mettent en péril le droit de manifester.

Le bilan de ce troisième rapport est inquiétant. En plus de toutes les régressions du droit de manifester à Genève en lien avec les demandes d'autorisations, on continue d'observer des attaques systématiques au droit de manifester. Vous trouverez ci-après de nombreux exemples, non-exhaustifs, des violations du droit de manifester à Genève.

## 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 formelle<sup>1</sup>.

Le régime d'autorisation préalable est conforme à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme pour autant qu'il ne constitue pas un frein à l'exercice du droit de manifester. L'autorisation doit être une simple formalité permettant de régler les détails administratifs et techniques de la manifestation.

Or, la CGDM constate depuis l'adoption de la nouvelle LMDPu que ces exigences ne sont pas remplies. C'est pour cette raison que la coordination a déposé un projet de loi au grand conseil pour passer au régime d'annonce au lieu du régime d'autorisation préalable en 2020. Ce

---

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

projet de loi est resté sans suite, et doit encore être discuté en plénière par les député-e-x-s.

Un autre projet de loi est en train d'être réfléchi au sein de la CGDM.

Le passage au régime d'annonce est un enjeu important pour la CGDM. En effet, en abolissant le régime de l'autorisation préalable, toutes les entraves au droit de manifester liées à la demande d'autorisation, disparaissent *de facto*.

La CGDM a donc continué sa campagne dans ce sens, malgré l'échec du projet de loi. Pour ce faire, la Coordination a soutenu plusieurs organisations membres qui ont effectué des annonces de manifestations plutôt que des demandes d'autorisation. Le comité 1<sup>er</sup> mai, la coordination anti-OMC et le collectif de la grève féministe, on fait le choix de ne pas déposer de demande d'autorisation. Ces organisations ont annoncé leurs manifestations auprès des autorités compétentes.

- **Manifestation du 1<sup>er</sup> mai** : le 22 mars 2022, le comité 1<sup>er</sup> mai a annoncé lors d'une conférence de presse qu'aucune demande d'autorisation ne serait effectué pour la manifestation du 1<sup>er</sup> mai 2022. Les séances avec les services concernés ont eu lieu. Lors de celles-ci, plusieurs conditions ont été mises à la charge des organisateur-trice-x-s relevant du service public. Le Département a fini par délivrer une autorisation de manifester alors qu'elle n'avait pas été demandée par les organisateur-trice-x-s de la manifestation. Comme les années précédentes, l cortège s'est bien déroulé.
- **Manifestation anti-OMC** : les organisateur-trice-x-s ont demandé à manifester devant le siège de l'OMC. Les autorités ont interdit toute manifestation dans un périmètre de 200 m autour du lieu visé.
- **Manifestation du 14 juin** : Le collectif de la grève féministe a également choisi d'annoncer sa manifestation du 14 juin plutôt que d'effectuer une demande d'autorisation. De la même manière, les autorités ont délivré une autorisation de manifester même si cela n'avait pas été demandé. Lors des négociations

concernant le parcours de la manifestation et les conditions liées à la tenue de l'évènement, la police a essayé d'intimider les organisateur-trice-x-s du collectif. En effet, en insistant sur les risques pénaux des organisateur-trice-x-s en cas de débordement et en mettant à charge des organisateur-trice-x-s des tâches relevant d'obligations étatiques tel que le maintien et l'organisation de la circulation routière ou la santé, le département exerce des pressions inadmissibles. Le DSES avait exigé des organisateur-trice-x-s qu'un certain nombre de défibrillateurs soit présent durant la manifestation.

Par ailleurs, la Coordination constate également le refus de délivrer des autorisations de manifester par les autorités. En particulier, les 13, 14 et 15 juillet 2022, lors des négociations entre UBER et le syndicat SIT, un rassemblement devant le département de l'économie et de l'emploi (DEE) a été refusé. Un recours a été déposé devant la chambre administrative de la Cour de justice contre cette décision.

## 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'évènement 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, le 25 novembre dernier, à l'occasion de la journée contre les violences sexistes et sexuelles, le collectif de la grève féministe a organisé un rassemblement. Conformément à la direction choisie par le collectif lors de la manifestation du 14 juin, ces dernier-ère-x-s n'ont pas déposé de demande d'autorisation mais ont procédé à une annonce de leur rassemblement aux autorités. Les autorités ont considéré que l'annonce devait être qualifiée de demande d'autorisation et qu'elle était dès lors tardive. Ceci a justifié de percevoir un émolument de CHF 200.- pour demande d'autorisation tardive.

Par ailleurs, il est important que le Département clarifie les conditions auxquels un émolument peut être perçu dans le cadre de l'organisation d'une manifestation. Actuellement, selon le règlement d'application de la loi sur les manifestations (RMDPu), il est possible de percevoir des émoluments pour les manifestations à caractère idéal et pour les manifestations commerciales.

La CGDM continue de se battre pour qu'une différence soit effectuée entre les deux types de manifestation et qu'il ne soit plus possible de percevoir des émoluments pour les manifestations à caractère idéal. Il convient également de rappeler que les annonces ne sont pas l'équivalent d'une demande d'autorisation et qu'elles ne peuvent pas être traitées comme tel.

### 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).

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.

- Le 11 juin 2022, une manifestation contre le sommet de l'OMC à Genève a eu lieu. Les organisateur-ice-x-s ont annoncé la manifestation aux autorités. Un arrêté a ensuite été édicté interdisant toute manifestation dans un périmètre de 200 mètres autour du siège de l'OMC. Une autorisation exceptionnelle pouvant faire exception à l'arrêté.

Une autorisation de manifester a finalement été délivrée, cependant la restriction de périmètre n'a pas été levée. Or, l'interdiction de se rendre devant le siège de l'OMC, lieu symbolique et fort de sens, présente une restriction au droit de manifester.

De la même manière, une interdiction de périmètre a été prononcée en novembre 2021 :

- **24 novembre 2021** : lors d'une manifestation contre la venue d'Eric Zemmour à Genève, la police a refusé que la manifestation défile devant le lieu de la conférence, soit à l'hôtel Hilton. Des contrôles d'identité ont eu lieu en masse et plusieurs personnes ont été emmenées en garde à vue après avoir joué à « 1, 2, 3 soleil » devant un fourgon de police. A nouveau, les mesures semblent disproportionnées. On relève encore que le parcours de la manifestation a été donnée aux manifestant-e-x-s la veille de la manifestation.

### 2.4 Sanctions pénales contre les organisateur-trice-x-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).

A notre connaissance, aucune sanction pénale n'a été prononcée contre les organisateur-ice-x-s qui ont annoncé les manifestations au lieu de déposer des demandes d'autorisation.

### 2.5 Répression et sanction contre les participant-e-x-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 trois dernières années, ces dispositions ont été largement appliquées à l'encontre de personnes participant à des rassemblements à Genève.

- **22 octobre 2021** : 3 manifestant-e-x-s pour le Climat montent sur la chaise cassée à la place des nations. La police anti-émeute charge la foule afin d'intercepter les grimpeur-euse-x-s. Iels reçoivent une ordonnance pénale de CHF 2'300.-.
- **8 mars 2022** : lors de la manifestation tenue pour la journée internationale des luttes féministes, la répression policière a été très forte. En effet, sans prononcer de sanction pénale à l'encontre des manifestant-e-x-s, un dispositif policier démesuré a été mis en place et la police a pratiqué une nasse. Concernant la nasse, pendant 2 heures, par 0°C et sans sortie aux toilettes autorisée, les manifestant-e-x-s ont été encerclé-e-x et empêché-e-x-s de quitter les lieux. De nombreux contrôles d'identité ont aussi été effectués aux alentours de la place et jusqu'au Charmilles.
- **9 février 2023** : lors d'une tentative d'occupation d'un immeuble aux Pâquis pour dénoncer la spéculation immobilière et revendiquer un droit au logement pour tout-e-x-s, la police a procédé à une évacuation très violente de l'occupation. Par ailleurs les personnes venues soutenir l'occupation à l'extérieur du bâtiment ont été victimes de violences policières.

Plusieurs personnes ont été frappées avec des matraques par la police pendant qu'elles étaient en train de partir. On note également que la carte de presse d'un journaliste a été confisquée et un député matraqué à la tête.

- **17 février 2023** : 300 jeunes manifestant-x-e-s ayant fait une manifestation devant le bâtiment vide du SIS des Pâquis ont été réprimés par un ensemble de policiers pour leur présence devant le Squat.
- **8 mars 2023** : la manifestation du 8 mars 2023 a également été fortement réprimée. Des manifestant-e-x-s ont été frappés par la police à la rue de la Coulouvrenière. La police a également procédé à de nombreux contrôles d'identité aux abords de la place des volontaires pour donner suite à la répression et en amont de la manifestation autour de la gare.
- **15 mars 2023** : mise en détention préventive d'un jeune militant du climat accusé d'avoir saboté des machines de chantier du groupe HOLCIM. Le fait d'incarcérer ce militant avant jugement est disproportionné.
- **18 mars 2023** : lors de la manifestation contre la venue du congrès de l'UDC, la police a fait un usage excessif de la force. En usant de gaz lacrymogène et en tirant sur les manifestant-e-x-s avec des balles en caoutchouc, faisant plusieurs blessé-e-x-s, la police a violé le droit de manifester.

Ces tentatives d'intimidations exercées par la police lors d'une manifestation pacifique sont disproportionnées et contraires à l'exercice du droit de manifester.

## 2.6 Acquittement et non-lieux devant les Tribunaux

Durant la même période, les tribunaux genevois ont rendu différents jugements confirmant la position de la CGDM.

- **23 septembre 2021** : le Tribunal de police acquitte les manifestant-e-x-s de l'action 4m2
- **17 janvier 2022** : victoire devant la Cour de Justice des activistes du SIT in de la Treille (AARP/411/2021) et des condamné-e-x-s à mort du climat (AARP/410/2021). Dans cette affaire, il était reproché aux militant-e-x-s de n'avoir pas obtempéré à un ordre de police et de s'être couvert le visage. La Cour a jugé ce qui suit :

« La liberté de participer à une réunion pacifique revêt une telle importance qu'une personne ne peut faire l'objet d'une quelconque sanction - même une sanction se situant vers le bas de l'échelle des peines disciplinaires - pour avoir participé à une manifestation non prohibée, dans la mesure où l'intéressé ne commet par lui-même, à cette occasion, aucun acte répréhensible. Cela vaut également lorsque la manifestation donne lieu à des dommages ou d'autres troubles (...)

Une situation illégale, telle que l'organisation d'une manifestation sans autorisation préalable, ne justifie pas nécessairement une ingérence dans l'exercice par une personne de son droit à la liberté d'expression. En l'absence d'actes de violence de la part des manifestants, il est important que les pouvoirs publics fassent preuve d'une certaine tolérance pour les rassemblements pacifiques, afin que la liberté de réunion garantie par l'art. 11 CEDH ne soit pas vidée de sa substance. Toute manifestation dans un lieu public est susceptible d'entraîner des perturbations de la vie quotidienne, notamment de la circulation routière. Le degré de tolérance approprié ne peut être défini in abstracto. Les circonstances particulières de l'affaire, en particulier l'ampleur des perturbations de la vie

quotidienne doivent être prises en considération ».

- **15 mars 2022** : victoire de la CGAS à la CourEDH pour l'interdiction générale de droit de manifester. La CGAS s'est plaint à la CourEDH d'un refus d'autorisation de manifester pour le 1<sup>er</sup> mai 2020. Le règlement COVID alors en place interdisait tout rassemblement. La CourEDH a donné raison à la CGAS et a considéré que cette interdiction violait la garantie de l'exercice du droit de manifester. L'affaire est désormais devant la grande chambre de la CourEDH à la suite d'un appel contre le jugement formé par la Suisse.

### 3. Conclusion

Il ressort du troisième rapport de la CGDM que le droit de manifester à Genève continue d'être violé régulièrement.

Le Département continue d'avoir une pratique très restrictive dans le processus de demande d'autorisation, ce qui crée de réelles entraves au droit de manifester. À tel point que la CGDM dénonce une non-conformité au droit international. En particulier, il a été relevé à plusieurs reprises dans ce rapport, que le département recourt à des pratiques d'intimidation lors des demandes d'autorisation de manifester. Ceci crée un *chilling effect* rendant l'organisation de manifestation très compliquée pour des groupes qui ne seraient pas extrêmement bien rodés. Ceci constitue clairement un frein à l'exercice du droit de manifester.

Par ailleurs, aucun changement législatif n'est encore à remarquer malgré les différentes sollicitations de la CGDM au parlement ou dans la presse. Il n'existe toujours aucune distinction entre manifestation à caractère idéal et à caractère commercial. Dès lors, les mêmes pratiques sont appliquées pour les deux types de manifestations. Ce traitement non différencié implique que les organisateur-trice-x-s de

manifestations doivent souvent déboursier des frais pour l'organisation de leurs cortèges ou rassemblements.

Il est également relevé dans le rapport, que lorsque les cas sont amenés devant les tribunaux, la justice donne souvent raison aux manifestant-e-x-s. Ceci est encourageant mais créé beaucoup d'incertitudes. Il serait plus efficient de changer la loi ainsi que la pratique administrative et policière, en amont.

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. Le début d'année 2023 a été marqué par un nombre record de répression et de violences policières contre les manifestant-e-x-s.

Finalement, il est constaté que la police a usé de son pouvoir de manière disproportionnée plusieurs fois durant la période examinée. Elle a même recouru à la force lors de manifestation pacifique. Ceci est évidemment inquiétant et nécessitant une réelle réflexion commune.

#### **4. Recommandations**

En premier lieu, la CGDM continue de préconiser le passage à l'annonce de manifestation plutôt que de la demande d'autorisation de manifester.

La CGDM maintient en outre ses recommandations contenues dans ses 2 rapports et dont certaines sont contenues dans le projet de loi PL 12651. Elle demande aux

député-e-x-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 condamatoire ;
- Suppression des dispositions pénales de la LMDPu (abrogation de l'art. 10 LMDPu) ;
- Renonciation à poursuivre tout-e-x participant-e-x à une manifestation pacifique lorsque l'intéressé-e-x n'a pas commis personnellement, à cette occasion, un acte répréhensible et propre à créer un réel danger pour la sécurité d'autrui.
- Suppression de l'utilisation excessive de la force par la police lors de manifestations pacifiques
- Renoncer à l'utilisation du système pénale comme moyen de dissuasion contre les militant-e-x-s

Genève, Janvier 2023