

Date de dépôt : 31 octobre 2012

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite de M. François Lefort : Le Conseil d'Etat compte-t-il harceler encore longtemps les citoyens dans leur exercice de la libre expression ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 28 juin 2012, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

En 2010, prétextant d'une interprétation du règlement d'application de la loi sur les manifestations, la police a amendé à plusieurs reprises des citoyens distribuant des tracts de propagande politique sur le domaine public. De nouveau en 2011 et 2012 plusieurs cas ont été rapportés de militants syndicalistes ou de partis politiques, amendés ou contrôlés, même devant le Grand Conseil pour non pas distribution de tracts mais pour manifestation non autorisée.

Nonobstant que cette pratique est particulièrement curieuse et anachronique, sinon ridicule dans une démocratie comme la nôtre, nonobstant le fait que la libre expression des opinions des citoyens, en particulier par la distribution gratuite de propagande politique ou par ventes de journaux politiques à la criée, est garantie par la constitution, et par la jurisprudence fédérale qui a dû le rappeler en quelques occasions, la police persiste, avec le soutien surprenant du Conseil d'Etat, comme nous en informe la lettre (voir annexe) du Conseil d'Etat au comité unitaire Non à la loi contre les manifestations.

Certes, le Conseil d'Etat reconnaît, dans cette lettre du 20 juin 2012, que la notion de sécurité publique avait été interprétée jusque-là de façon extensive, en regard de l'art. 5 du RMDPu, et que maintenant les interventions policières avaient été adaptées en fonction des remarques du comité unitaire. Cette adaptation n'a pas empêché deux militants de

l'association DAL, amendés pour avoir distribué des tracts devant le Grand Conseil le 23 juin 2011, d'avoir été obligés de recourir devant le Tribunal de Police pour se voir acquittés, ce qui signifie que cette adaptation n'est pas rétroactive.

Le signataire de cette humble question écrite s'est vu lui-même très récemment mandé de montrer sa carte d'identité par la police devant l'Hôtel de Ville alors qu'il venait déposer une pétition. D'autres militants politiques ont été amendés ces derniers mois pour vente de journaux ou distribution de tracts. Le changement de pratique n'est visiblement pas encore connu de toute la police.

Cette pratique répressive est coûteuse pour le citoyen amendé, forcé de faire recours ou sinon de payer l'amende fort chère (300 F), est coûteuse pour l'Etat qui mobilise le personnel de police, le personnel de la magistrature, pour finalement perdre sur recours et prendre en plus en charge les frais de justice. Cette pratique est un véritable gâchis de ressources publiques.

Concernant la distribution de tracts et la récolte de signatures, le Conseil d'Etat, comme on peut le constater dans cette lettre, s'appuie sur les lois et règlements régissant l'utilisation du domaine public et persiste à considérer cette activité comme une manifestation requérant autorisation, puisque cette activité n'est exemptée d'autorisation selon l'article 5 RMDPu que lorsqu'elle est pratiquée par une ou des personnes isolées sans installations fixes.

Il faut préciser en fait que cette lecture de la loi impose deux procédures d'autorisation, une au sens de la LMDPu avec l'autorité cantonale et une au sens des lois et règlements réglant l'utilisation de l'espace public avec les autorités communales. C'est une procédure bien lourde et un amalgame grossier que d'assimiler un stand de récolte de signatures à une manifestation.

Ceci étant exposé, le Conseil d'Etat aurait-il l'amabilité d'expliquer au Grand Conseil l'entêtement manifeste qu'il met à poursuivre des citoyens qui ne font que pratiquer leur droit à la libre expression, et par conséquent à entraver l'exercice de leurs droits politiques par une procédure basée sur une notion abusive de la définition de manifestation ?

Le Conseil d'Etat poursuit-il de la même façon les sociétés de publicité qui distribuent de la publicité sur le domaine public sous forme de feuillets, journaux ou autres gadgets et, sinon, n'y-a-t-il alors pas deux poids deux mesures ?

Le Conseil d'Etat considère-t-il que le délai pour demander une autorisation pour un stand fixe de récolte de signatures doit être le même que pour une manifestation, c'est-à-dire 60 jours, ou peut-on considérer que le délai de 48 heures pour fait exceptionnel est applicable à une demande d'autorisation pour un stand fixe, sinon pense-t-il qu'il faudrait fixer un autre délai raisonnable ?

Le Conseil d'Etat peut-il décider d'appliquer une doctrine souple nécessaire au vu de l'imperfection de la LMDPu ou faudra-t-il en passer par une révision raisonnable de la LMDPu ?

La question principale résumant parcimonieusement les précédentes questions restant :

Le Conseil d'Etat compte-t-il harceler encore longtemps les citoyens dans leur exercice de la libre expression ?

Dans l'attente de votre réponse détaillée, dans le délai raisonnable conforme à l'esprit de la loi B 1 01 portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève et de son article 165, alinéa 3, je vous prie d'agréer, Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat, l'expression de ma haute considération.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

1. Le système légal actuel, qui soumet à autorisation la distribution d'écrits et la récolte de signatures sur le domaine public au moyen d'une installation fixe, est parfaitement conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral ainsi qu'à la Constitution fédérale.

En effet, dans un arrêt *Küpfer* du 1^{er} octobre 1971 (publié aux ATF 97 I 893), le Tribunal fédéral a précisé qu'il était compatible avec la liberté d'expression et le droit d'initiative de subordonner à une autorisation des pouvoirs publics la collecte de signatures sur la voie publique. Dans ses considérants, le Tribunal fédéral a notamment relevé « qu'il ne saurait être question de laisser recueillir des signatures sur la voie publique n'importe où et n'importe quand. Si une telle récolte se fait par exemple sur des trottoirs étroits ou très passants, l'attroupement qu'elle provoque – même sans installation de table ou de stand – ne manque pas de gêner la circulation des piétons et peut aller jusqu'à créer un danger pour le trafic des véhicules à moteur sur la chaussée elle-même, les piétons devant emprunter cette chaussée pour pouvoir passer. D'autre part, la cueillette simultanée de signatures pour des initiatives ou pétitions portant sur des objets opposés peut provoquer des incidents, voire des affrontements violents. Il est alors indispensable, dans la plupart des cas, de régler l'organisation de telles collectes et de fixer des conditions de lieux et de temps qui permettent d'éviter les inconvénients signalés ci-dessus (arrêt précité, considérant 5, page 897-898) ».

Dans un arrêt *Pluss et consorts* du 27 juin 1979 (publié en français au JT 1981 I 78), le Tribunal fédéral a précisé que l'installation non réglementée de stands sur une place publique pouvait être préjudiciable à d'autres utilisations légitimes et que l'installation d'un stand d'information ou de propagande sur le domaine public constituait un usage accru du domaine public et qu'elle pouvait être soumise à autorisation même si la loi ne le prévoit pas.

Cette jurisprudence vient d'être confirmée tout récemment par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 7 mai 2012 (arrêt 1C_9/2012).

Quant à la législation genevoise, elle contient plusieurs références à l'autorisation qui doit être sollicitée en cas d'usage accru du domaine public.

L'article 56, alinéa 1, de la loi sur les routes (LRoutes – L 1 10), du 28 avril 1967, précise expressément 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 présente loi et aux dispositions de la loi sur le domaine public ».

L'article 13, alinéa 1, de la loi sur le domaine public (LDPu – L 1 05), du 24 juin 1961, ajoute que 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.

L'article 3 de la loi sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu – F 3 10), du 26 juin 2008, prévoit en outre que « l'organisation d'une manifestation sur le domaine public est soumise à une autorisation du département de la sécurité ».

Quant au règlement d'exécution de la loi sur les manifestations sur le domaine public (RMDPu – F 3 10.01), du 15 octobre 2008, il précise à l'article 5 que la récolte de signatures n'est pas soumise à une autorisation lorsqu'elle est effectuée par une personne isolée en dehors d'une installation fixe.

L'article 4A du règlement sur la propreté, la salubrité et la sécurité publiques (RPSS – F 3 15.04), du 17 juin 1955, prévoit enfin que « sous réserve de l'article 5 du règlement d'exécution de la loi sur les manifestations sur le domaine public, du 15 octobre 2008, il est interdit, sous quelque forme que ce soit, de distribuer sur la voie publique, sur les emplacements de marché et dans les jardins publics, notamment des réclames, prospectus, échantillons et cadeaux ».

2. En guise de réponse aux différentes questions posées par M. le député François Lefort, le Conseil d'Etat est en mesure de préciser ce qui suit :
 - a) Si certaines interventions policières ont pu prêter le flanc à la critique, non pas en raison d'un prétendu caractère chicanier, mais parce que la notion de sécurité publique avait été interprétée trop extensivement, elles ont bien entendu été ajustées, en application de la jurisprudence à laquelle il est fait allusion.

b) Les sociétés de publicité qui distribuent des réclames, prospectus, échantillons et cadeaux, sur le domaine public, sont passibles de l'amende (conformément à l'article 42 RPSS), au même titre que les personnes qui distribuent des écrits ou qui récoltent des signatures au moyen d'installations fixes sans être au bénéfice d'une autorisation (conformément à l'article 10 LMDPu).

c) Le délai ordinaire pour présenter une demande d'autorisation au département de la sécurité n'est pas de 60 jours mais de 30 jours, étant précisé par ailleurs qu'en cas d'évènement exceptionnel, il peut être réduit à 48 heures, conformément à l'article 2, alinéa 1, RMDPu.

Dans la pratique, ce délai de 48 heures est appliqué très largement par le département de la sécurité, y compris pour la délivrance d'autorisation d'installer un stand sur la voie publique, et il a même été réduit à plusieurs reprises, dans les limites de la disponibilité des services compétents de la police et du département.

d) Le Conseil d'Etat applique déjà avec toute la souplesse requise le système légal actuel, qui soumet à autorisation la distribution d'écrits et la récolte de signatures au moyen d'une installation fixe.

e) Compte tenu de l'intérêt de la communauté publique à veiller à un usage du domaine public qui soit conforme à sa destination, le Conseil d'Etat entend maintenir le système légal actuel, qui est parfaitement conforme à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, ainsi qu'à la Constitution fédérale.

f) L'abandon du système légal actuel ne manquerait pas de provoquer une floraison de stands, sur les places stratégiques de la ville et du canton, avec des risques d'attroupements, d'incidents, voire d'affrontements violents, comme l'a fort justement relevé le Tribunal fédéral dans son arrêt Küpfer (ATF 97 I 893, consid. 5).

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Pierre-François UNGER