



*Date de dépôt : 3 novembre 2025*

## **Rapport**

**de la commission de l'économie chargée d'étudier le projet de loi de Philippe Meyer, Murat-Julian Alder, Jean-Pierre Pasquier, Yvan Zweifel, Thierry Oppikofer, Jacques Béné, Fabienne Monbaron, Pierre Conne, Natacha Buffet-Desfayes modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu) (F 3 10) (*Pour que les manifestations n'entravent pas les principaux axes de circulation et ne péjorent pas les commerçants*)**

*Rapport de majorité de François Baertschi (page 3)*

*Rapport de première minorité de Leonard Ferati (page 86)*

*Rapport de seconde minorité de Pierre Eckert (page 89)*

## **Projet de loi (13448-A)**

**modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu)  
(F 3 10)** *(Pour que les manifestations n'entravent pas les principaux axes de circulation et ne péjorent pas les commerçants)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

### **Art. 1      Modification**

La loi sur les manifestations sur le domaine public, du 26 juin 2008, est  
modifiée comme suit :

### **Art. 5, al. 7 (nouveau)**

<sup>7</sup> Dans tous les cas, les manifestations à caractère politique au sens de  
l'article 2, lettre d, de la loi concernant la facturation des frais de sécurité lors  
de manifestations, du 14 octobre 2016, sont restreintes, étant autorisées de  
manière exceptionnelle le samedi, dans les secteurs suivants :

- a) sur tout axe de tramway au sens de l'article 4, alinéa 1, lettre b, de la loi  
sur le réseau des transports publics, du 17 mars 1988 ;
- b) dans l'ensemble du périmètre du « U lacustre » au sens de l'article 4,  
alinéa 1, lettre f, de la loi sur le réseau des transports publics, du 17 mars  
1988.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la  
Feuille d'avis officielle.

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de François Baertschi

La commission de l'économie a étudié le projet de loi 13448 lors de ses séances tenues les 27 mai, 24 juin, 19 août, 26 août, 2 septembre et 9 septembre 2024 ainsi que le 8 septembre 2025. La présidence a été assurée par M. Léonard Ferati et M. Vincent Canonica. Le procès-verbal a été tenu par M<sup>me</sup> Sophie Gainon, M. Vincent Dey et M<sup>me</sup> Caroline Dang.

### Opinion de la majorité

La multiplication des manifestations politiques, en particulier le samedi au centre-ville, a créé un réel problème. Ce phénomène bloque également tout le canton, notamment au travers du réseau de tram.

Partant du principe que plusieurs droits sont en concurrence et que la liberté de manifester n'est pas absolue puisqu'elle ne peut effacer complètement la liberté du commerce et de la circulation, la majorité de la commission a choisi d'amender le projet de loi.

Initialement, le projet de loi proposait une interdiction complète autant sur le U lacustre que sur les axes de tramway.

L'amendement modifie la proposition initiale en imposant le principe d'une restriction de l'autorisation sur ce périmètre et en lui donnant un caractère exceptionnel le samedi.

Estimant que cette limitation est proportionnée et raisonnable, la majorité de la commission vous demande de soutenir ce projet de loi tel qu'amendé au sortir de la commission.

### Présentation du projet de loi, le 27 mai 2024

#### Audition de M. Philippe Meyer, auteur du PL 13448

Pour M. Meyer, ce projet de loi a pour but de cadrer les libertés. D'ailleurs, le peuple s'exprimera prochainement sur la liberté d'expression des signes de haine (*nous étions avant le vote de cette loi constitutionnelle*). Le PL traite de la liberté d'expression, de manifestation, de commerce et de déplacement. Comme le dit l'adage, la liberté des uns s'arrête là où commence celle des autres, et il est proposé un arbitrage entre les libertés, ce qui manque aujourd'hui, certaines libertés prenant le pas sur d'autres. Il s'agit donc de

mieux cadrer les manifestations afin d'éviter de devoir restreindre le droit à manifester. Il est demandé donc que les manifestations politiques ne se déroulent plus sur le U lacustre et sur les axes empruntés par les trams. Les Genevois souhaitent visiblement avoir un centre-ville vivant et animé, ainsi que des entreprises locales florissantes, qui puissent être compétitives face aux commerces en France voisine, aux commerces en ligne et aux grandes enseignes. Il a été constaté que les petits commerces du centre-ville étaient fortement pénalisés par l'accroissement des manifestations politiques se déroulant sur le U lacustre et les axes des transports publics. Les associations de commerces ont réalisé un sondage afin de jauger l'impact des manifestations. Si la première question portait sur l'impact des manifestations qui se tiennent depuis le début de l'année au centre-ville, la majorité des commerces a révélé être impactée, peu importe le jour, et une autre partie a répondu être gênée essentiellement le samedi. Aucune réponse n'a été négative.

La seconde question portait sur l'impact en termes de chiffre d'affaires, et plus de la moitié des répondants a indiqué un impact de plus de 20%. Les autres réponses se situent entre 10 et 20%. Les grandes enseignes se situent autour de moins de 10%, car elles ont plusieurs points de vente. Les plus petits commerces subissent un impact allant jusqu'à 40% du chiffre d'affaires, alors qu'ils sont les plus fragiles. La dernière question posée se référait à la durée de l'impact, qui s'étend donc apparemment sur toute la demi-journée de la manifestation. Les clients ont en effet tendance à éviter le centre-ville toute la journée s'ils apprennent qu'une manifestation va s'y tenir, et risquent de prendre de nouvelles habitudes en France voisine, par exemple. Il serait regrettable que ces habitudes perdurent par la suite.

Les Genevois veulent aussi que le réseau des transports publics se développe comme celui de Zurich, qui est de longue date basé sur le tram. Les TPG ont étudié les conséquences des manifestations politiques sur leur réseau et leur fonctionnement. L'horaire et le trajet de la manifestation ont un impact important sur le fonctionnement du réseau. Si la manifestation passe sur des axes empruntés par des bus, il est plus aisé de détourner les itinéraires, ce qui n'est pas possible pour les trams, et le réseau est donc bloqué. Les TPG doivent donc prévoir des bus et des conducteurs supplémentaires, ainsi que du personnel sur le terrain, ce qui représente un surcoût de 40 000 francs, alors que le montant alloué annuellement pour gérer les aléas des manifestations ne s'élève qu'à 35 000 francs. Une seule manifestation engendre donc plus de coûts que ce qui est accordé aux TPG dans le contrat de prestations. Si les points névralgiques du réseau (Bel-Air, Rive, Plainpalais et Cornavin) sont touchés, tout le réseau s'en trouve perturbé. Cela engendre le même type de

conséquences que celles qui ont été observées sur les petits commerces, à savoir que les personnes se détournent des transports publics pour prendre leur véhicule motorisé.

L'idée est que les personnes résidant et travaillant à Genève puissent se déplacer librement également lorsqu'une manifestation se tient. La LMCE mentionne que le déplacement entre la rive droite et la rive gauche doit être facilité, et dans les faits les manifestations sur le pont du Mont-Blanc engendrent d'importants embouteillages et émissions de CO<sub>2</sub>.

En somme, le projet de loi souhaite que la liberté de manifester soit mieux cadrée afin que les autres libertés puissent être respectées au mieux, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, et ce aux dépens des plus faibles, soit les petits commerces et les personnes ne pouvant se déplacer qu'en transports publics. La conséquence d'une absence de cadrage sera une limitation du nombre de manifestations autorisées, et le département étudie déjà cette option.

### *Questions des députés*

Un député (S) doute de la méthodologie employée pour le sondage, qui ne représente qu'un ressenti. Il manque une base scientifique. De plus, il s'agit d'explicitier les libertés en jeu, car la liberté de manifester est un droit important, et l'impact des manifestations serait certainement moindre si elles se déroulaient de manière à ne gêner personne. La définition d'une manifestation politique et de ses limites est aussi requise. Il souhaiterait savoir si le défilé des Vieux-Grenadiers le 2 mai dernier pourrait être considéré comme une manifestation politique.

M. Meyer affirme que le sentiment des Genevois a été révélé par le résultat de plusieurs votations populaires qui ont plébiscité le développement des transports publics, la LMCE, et le soutien aux petits commerces. En ce qui concerne les libertés, la liberté de commerce existe aussi, et si l'on continue à privilégier la liberté de manifester, les petits commerces du centre-ville risquent de devoir fermer boutique, ce qui serait très dommageable, car la population veut justement les soutenir. Ils aimeraient simplement retrouver leur liberté de commercer. La liberté de déplacement se trouve dans la Constitution suisse.

Une manifestation qui ne dérange pas aura certes moins d'impact, mais il s'agit d'une question d'équilibre. Le réseau TPG peut être perturbé sans être complètement bloqué, en détournant les bus. Une manifestation sur les voies des trams enfreint la liberté de déplacement. Cependant, le PL ne change rien à la liberté de manifester ; il définit simplement deux lieux qui doivent

demeurer libres de manifestations. L'auteur du projet de loi estime que le défilé des Vieux-Grenadiers n'était pas politique, car il n'avait aucune revendication.

Un député (Ve) se demande pourquoi il n'est fait mention que des manifestations à caractère politique, alors que des manifestations sportives comme des rencontres de supporters peuvent générer des violences, par exemple. A priori, l'ensemble des arguments avancés par l'auteur du PL s'appliquent à tous les types de manifestations. La multiplication des manifestations pose sans doute problème, mais il existe des manifestations traditionnelles comme le cortège du 1<sup>er</sup> mai, qui est politique, et dont le parcours passe par la zone d'exclusion souhaitée par le PL. Il s'agit donc de savoir si le trajet de ce cortège devrait être modifié.

M. Meyer souligne que le problème des manifestations politiques est qu'elles sont presque hebdomadaires depuis le début de l'année, et ont pour objectif de déranger, contrairement aux manifestations historiques, comme le cortège de l'Escalade. Le défilé du 1<sup>er</sup> mai se situe, lui, entre le traditionnel et le politique. Quant aux axes de tram, il y a une grande différence entre croiser un axe pendant quelques minutes et l'emprunter.

Une députée (S) se réfère à l'art. 5, al. 5 LMDPu : « Lorsque la pose de conditions ou de charges ne permet pas d'assurer le respect de l'ordre public ou d'éviter une atteinte disproportionnée à d'autres intérêts, le département refuse l'autorisation de manifester. » Elle se demande si la situation actuelle rentre dans le cadre de cet alinéa, et si ce dernier ne serait pas suffisant en l'état.

M. Meyer ne pense pas que cela suffise, car il ne présenterait pas ce PL le cas échéant. Il relaie les appels au secours des petits commerçants qui font plus de la moitié de leur chiffre d'affaires le samedi, et sont fortement impactés par ces manifestations presque hebdomadaires. La situation n'est plus tenable, et l'alinéa 5 dépend trop du bon vouloir du conseiller d'Etat en charge, et de son appréciation personnelle. Les manifestations doivent être mieux cadrées, et les différentes libertés mieux équilibrées, mais il sera toujours possible de manifester hors de la zone d'exclusion.

A un député (Ve) qui doute de la baisse de 40% du chiffre d'affaires tous les samedis, M. Meyer répond qu'il ne pense pas que la baisse de 40% soit étrange, car la clientèle ne vient plus si elle apprend la tenue d'une manifestation au centre-ville.

M. Meyer ne vise aucune manifestation en particulier, et insiste sur le fait qu'il sera toujours possible de manifester partout, hormis sur les axes de tram et le U lacustre. Le réseau des transports publics devrait subir un minimum de perturbations, car un blocage du réseau va à l'encontre de la loi climat cantonale, en provoquant des embouteillages et de la pollution. M. Meyer

recommande à la commission d'auditionner les TPG. Aujourd'hui, une liberté prend simplement trop d'ampleur par rapport aux autres.

Une députée (PLR) estime que la situation est actuellement insupportable. Il n'est plus possible de traverser le canton le samedi, car le pont du Mont-Blanc est l'axe unique, et tout y est concentré. Un accident sur le pont congestionne tout le canton. Il y a déjà énormément de manifestations sportives ou autre qui empruntent cet axe, et il serait intéressant d'en connaître le nombre. De plus, il faudrait savoir comment les autorisations sont octroyées aujourd'hui par le Conseil d'Etat.

M. Meyer n'a pas les chiffres requis, mais une manifestation qui souhaite gêner emprunte le pont du Mont-Blanc, raison pour laquelle les petits commerces et les Genevois expriment leur mécontentement. Le conseiller d'Etat en charge, qui possède seul le pouvoir d'interdire ou non des manifestations, a agi très tard, après 4 mois de manifestations hebdomadaires. Les petits commerces sont en danger, et un refus du PL risque d'engendrer une restriction de la liberté de manifester. De plus, les TPG sont mis devant le fait accompli et souhaiteraient être informés des heures et des lieux de passage afin de pouvoir s'organiser.

Un député (PLR) admet que le paramètre de la récurrence presque hebdomadaire est problématique. Il souhaite connaître le nombre et l'amplitude des manifestations qui ont eu lieu ces derniers mois et qui ont, à juste titre, suscité une prise en compte des autorités, tant au niveau de la Ville que de l'Etat.

M. Meyer n'a pas les chiffres officiels, mais a compté 11 manifestations sur les 4 premiers mois de l'année. L'amplitude des manifestations n'est pas le problème, car la clientèle ne se rend pas au centre-ville dès lors qu'une manifestation va s'y tenir, peu importe sa taille et sa durée. La manifestation sur le Congo a rassemblé une centaine de personnes par exemple, mais est passée sur le pont du Mont-Blanc et a eu un impact semblable à celle d'une grande manifestation. Le problème n'est pas la taille mais le lieu. M. Meyer tient à la liberté d'expression, mais elle ne doit pas péjorer les autres libertés. En outre, les perturbations sont tellement importantes aujourd'hui que les messages des manifestations ne sont plus entendus. Les réactions sont opposées à celles désirées.

Un député (MCG) constate en effet que ces manifestations à répétition engendrent des plaintes. Auparavant, la fréquence des manifestations passant par le pont du Mont-Blanc était bien moindre. Indépendamment de la pertinence du projet de loi, il faudrait préciser si l'on peut juste croiser les axes de tram, afin de rendre la loi la plus claire possible. Il serait judicieux de faire

un amendement mentionnant « à l'exception des croisements ». Un parcours classique de manifestation passe par exemple par la place de Neuve, qui comprend des axes de tram.

M. Meyer précise qu'il est possible de détourner les trams à la place de Neuve. Il approuve l'idée de préciser qu'il est possible de croiser un axe de tram, car d'expérience cela ne prend que quelques minutes.

Un député (UDC) est choqué par la fréquence des manifestations. Il faut trouver une solution pour cadrer et harmoniser le droit à manifester avec les droits des victimes des nuisances. Le projet de loi est axé sur la réduction du périmètre autorisé, mais l'art. 5, al. 2 LMDPu parle des critères fixés par les autorités pour délivrer les autorisations : « 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. » Le député (UDC) se demande s'il ne faudrait pas agir sur cet alinéa, en rallongeant par exemple les délais d'autorisation, ou en interdisant les mêmes trajets systématiques.

M. Meyer estime que cette proposition va trop loin, car le rallongement des délais risque de limiter le droit à manifester, qui doit juste être cadré afin de s'intégrer dans le reste des activités des citoyens.

Un député (S) indique qu'un collègue (PLR) mentionne le droit supérieur, mais le droit de manifester est un droit international. Il juge que le projet de loi restreint tout de même le droit à manifester, malgré les propos de son auteur. Il serait par exemple peut-être nécessaire de manifester sur le pont du Mont-Blanc pour une raison ou pour une autre.

M. Meyer souligne qu'il s'agit de poser un cadre. Il est nécessaire de procéder à une pesée des intérêts, et les députés doivent servir l'intérêt de tous les citoyens. Une manifestation sur le U lacustre ou les axes de tram perturbe beaucoup trop, et cela engendre le risque de restrictions futures plus fortes que ce PL.

### **Audition de M<sup>me</sup> Carole-Anne Kast, conseillère d'Etat, et de M. Sébastien Grosdemange, secrétaire général adjoint, DIN, le 24 juin 2024**

M<sup>me</sup> Kast estime que, dans ce domaine, il s'agit des droits fondamentaux qui sont consacrés par des textes de lois supérieurs comme la Constitution fédérale et la CEDH qu'il n'est pas possible de changer directement, a contrario de la constitution genevoise. La jurisprudence fort abondante ne peut pas non plus être changée. Tout ceci régit l'activité de son département par



rapport aux manifestations. Elle fait peu de politique et beaucoup de droit dans ce domaine-là. Elle abordera le principe du droit de manifester, ses développements jurisprudentiels, une opinion sur les chiffres liés aux manifestations, sur leur organisation, les perspectives et les conclusions.

Elle va aborder le principe de proportionnalité et sous quelles conditions une manifestation est autorisée. Le droit de manifester est consacré par des conventions internationales, notamment la CEDH. Il s'agit d'une manière d'exprimer les libertés de réunion, d'association et d'expression, qui sont des libertés fondamentales et qui sont reprises dans des textes internationaux, et qui existaient déjà dans les textes nationaux. Il existe un jeu itératif entre les textes nationaux et internationaux, car ils s'influencent entre eux. La CEDH a rendu un certain nombre d'arrêtés sur la question, y compris des arrêtés à propos de la Suisse. Cette jurisprudence de la CEDH et du Tribunal fédéral guide l'action publique dans ce domaine. Ceci a également été repris par la constitution cantonale qui doit respecter les principes émis aux niveaux fédéral et international.

Comme tous les droits fondamentaux, la liberté de manifester n'est pas un droit absolu, il peut être limité selon les principes habituels de tous les droits fondamentaux : il faut une base légale, que la limitation soit proportionnée, c'est-à-dire raisonnable, équitable vis-à-vis des différents intérêts en présence, et il faut également qu'elle soit subsidiaire/nécessaire, concrètement qu'il s'agisse du seul moyen pour rétablir l'équilibre entre les différents droits fondamentaux. Une interdiction absolue de manifester à certains endroits ou à certains moments n'est pas conforme aux droits fondamentaux de la liberté de réunion et d'expression. Ceci a été nettement précisé dans la jurisprudence. En ceci, le PL 13448, sur sa géolocalisation, est excessif. Concernant les manifestants, il s'agit d'un droit fondamental qui n'est donc pas absolu, et il n'existe pas de droit de choisir le lieu, les horaires ou les modalités. Ces questions seront arbitrées selon le principe de subsidiarité et de proportionnalité.

Une manifestation peut autant consister en une réunion de trois personnes sur la place des Nations qu'en un grand cortège qui traverse la ville. L'injonction que la jurisprudence donne à l'autorité est d'autoriser les manifestations. Si l'on ne veut pas autoriser, on doit agir en proportionnalité et en subsidiarité afin de restreindre cette liberté fondamentale. Une analyse au cas par cas est toujours effectuée : il peut s'agir d'un problème de lieu, d'itinéraire ou encore d'horaire, cette dernière étant la moins impactante sur la liberté de réunion.

Affirmer qu'il n'existera jamais de manifestation le samedi n'est pas possible, car ceci est contraire aux droits fondamentaux. L'intérêt public peut

être opposé à un autre droit fondamental : l'ordre public et la sécurité publique peuvent se confronter à la liberté de manifestation. Il s'agit aussi d'une question d'impact sur la circulation, de sécurité globale des manifestants et du public. Il ne s'agit pas uniquement d'une question d'absence de débordement. Cette dernière concerne davantage l'ordre public. Il faut prendre en compte d'éventuels droits fondamentaux de tiers, comme les contre-manifestations. Si l'une d'entre elles est demandée, elle sera arbitrée plus restrictivement, car elle pourrait porter atteinte à la liberté de manifestation et de réunion de la manifestation initiale. Il faut prendre en compte les intérêts des tiers, les transports publics, l'usage accru du domaine public, les touristes et les commerçants. L'entier de ces intérêts est pris en compte lorsqu'une demande de manifestation est évaluée.

Ensuite, une pesée des intérêts est effectuée, tout en rappelant que l'injonction faite aux autorités est d'autoriser la manifestation, et il faut justifier un refus. Il est apparu de nombreuses manifestations ces six derniers mois : 197 manifestations politiques entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 15 juin 2024, dont 30 cortèges ; 333 manifestations festives, dont 38 cortèges. Il existe un cortège lorsque la manifestation empiète sur la circulation. Il ne s'agit pas d'un cortège si les manifestants sont statiques. 41 manifestations sportives ou nautiques ont également eu lieu. Pour ces dernières, il n'existe généralement pas de cortèges, mais la voie publique peut être bloquée par des installations nécessaires à la manifestation sportive, par exemple lors d'un marathon, mais ceci n'est pas considéré comme un cortège. M<sup>me</sup> Kast affiche le planning des manifestations sur l'écran ; en brun foncé, il s'agit des manifestations qui impactent le pont du Mont-Blanc le samedi.

En rouge, il s'agit de celles qui impactent le pont du Mont-Blanc un autre jour que le samedi. En brun clair, il s'agit des manifestations affectant les autres ponts de Genève. En vert, il s'agit des trajets de manifestation négociés sans passage par un pont. En jaune, il s'agit des manifestations festives, sportives sur le U lacustre. S'agissant du processus de demande de manifestation qu'il faut entendre dans l'acceptation « usage du domaine public », les impacts sont le critère déterminant pour les catégoriser. Dès qu'une manifestation va utiliser la voie publique, elle est considérée avoir des impacts et nécessitent une séance de coordination. Les manifestations n'ayant pas d'impacts sur la circulation et comprenant moins de 500 personnes sont considérées comme non contraignantes, à l'instar des réunions sur la place des Nations ou sur la plaine de Plainpalais. Toutefois, dès qu'elle impacte la voie publique, elle nécessite une séance de coordination. Evidemment, conformément aux horaires et au trajet demandé, le partenaire de poids est toujours les TPG, car une coordination doit être effectuée avec eux afin de

stopper, ralentir ou temporairement bloquer la délivrance des transports publics.

Ainsi, une séance de coordination est organisée par la police avec les organisateurs et les partenaires impactés, par exemple les TPG. S'il s'agit d'une manifestation avec peu d'impacts, la police va contacter l'organisateur par téléphone et l'autorisation sera délivrée sans autre forme de procès. Pour les manifestations importantes, il peut exister plusieurs séances de coordination. La direction juridique départementale rend formellement la décision, et non pas la police, qui n'est qu'un représentant lors de la séance de coordination. La décision est toujours assortie de conditions et charges, même lorsqu'il s'agit d'une manifestation de petite ampleur ; la sécurité de la manifestation et du public doit par exemple être assurée en permanence. Lorsqu'il s'agit de trois personnes sur la place des Nations, le service de sécurité est particulièrement léger. Il faut alors que l'organisateur informe les participants que les trois personnes ne doivent simplement pas déambuler sur la voie publique.

Quand il s'agit d'un cortège qui traverse la ville, l'organisateur doit mettre en place un service d'ordre. La jurisprudence a précisé que ces services d'ordre ne se substituent pas à la police, ils sont là pour orienter et informer les manifestants. Dans les conditions et charges, il peut être prévu une restriction, un autre horaire ou un autre parcours que celui recommandé par les organisateurs, par exemple. Les conditions dans l'organisation s'imposent à l'organisateur et, s'il ne les respecte pas, il peut y avoir une amende, voire plus, lorsqu'il existe des dégâts ou/et que le service de sécurité n'a pas été mis en place. Concernant la fan zone, il s'agit d'une manifestation autorisée par la direction juridique départementale.

S'il s'agit d'une manifestation d'ampleur cantonale, d'autres préavis sont requis. Les TPG sont moins impliqués. Le service des médecins cantonaux est notamment en coordination. Typiquement, sur ladite manifestation, la jauge est directement déterminée par le service de sécurité que l'organisateur déploie. S'agissant d'une manifestation sur 1 mois, s'il veut réunir 10 000 ou 15 000 personnes, il peut être imposé la condition de la mise en place d'un service d'ordre d'une certaine taille pour accueillir ce nombre de personnes.

L'organisation de ces séances de coordination vise essentiellement l'aspect sécuritaire, mais également le point de vue du respect de la loi et des droits fondamentaux qui sont assurés par le département. L'essentiel des manifestations ont lieu en ville de Genève, au sein de la commune. Il existe une indétermination juridique afin de déterminer si l'avis de la commune était contraignant ou non. Le département a toujours considéré qu'il l'était : il faut alors la double organisation du canton, étant plus globale et sécuritaire, ainsi

que celle de la commune qui est davantage liée à l'usage du domaine public *stricto sensu*. A la suite d'une divergence de vues entre le département et la Ville de Genève, un recours déposé par les manifestants a connu une victoire. La première instance a indiqué qu'il s'agissait d'un préavis de la commune et que l'autorisation n'était octroyée que par le département, mais la procédure est en cours devant une deuxième instance. Ceci est légalement logique. Dans ce contexte, il paraît logique que le canton ait le dernier mot.

Ceci est valable pour tous les impacts sur la voie publique. S'il s'agit d'une manifestation statique au milieu d'un parc, par exemple s'agissant des rassemblements au parc des Bastions qui mettent à mal l'arborisation et la bonne santé du parc, si la commune émet un préavis négatif, le département devrait suivre le préavis communal de manière plus importante. Le département doit être d'autant plus soucieux du préavis communal au sein de la pesée des intérêts. A l'inverse, lorsque la manifestation concerne la voie publique et que les intérêts cantonaux sont davantage impactés, c'est l'avis du département qui doit primer sur le préavis communal. Lors de cette rencontre, il est analysé, en présence des partenaires, les risques sécuritaires, les contraintes, les actions à entreprendre pour minimiser les risques et les impacts, ceci afin d'effectuer cet arbitrage entre les droits fondamentaux, l'intérêt public, les intérêts des commerçants et le droit de manifester.

Une décision de proportionnalité est une pesée des intérêts. En fonction des efforts que l'organisateur est prêt à mettre en place, que ce soit en termes sécuritaires ou d'horaires pour que le cortège ait moins d'impact, ces points pèsent dans la balance afin d'autoriser la manifestation ou non. Le droit fondamental exige que l'on doive essayer d'autoriser et non pas d'interdire. Le département met assez de conditions pour que l'arbitrage soit favorable à la tenue de la manifestation *in fine*. La perspective que le département trouverait de bon aloi est d'établir des lignes directrices. Tout le monde a à y gagner, que ce soit la commune ou les organisateurs dans la planification de leur manifestation afin de rendre ce travail de coordination le plus fluide et le plus facile possible, y compris pour les manifestations de petite taille qui sont parfois pensées de manière saugrenue. Certaines petites manifestations demandent une importante implication du département.

L'objectif n'est pas de supprimer les séances de coordination, mais on se passerait volontiers des courriers se plaignant des restrictions ou de ceux des commerçants ou institutions qui se plaignent des effets négatifs des manifestations. S'il existait des lignes directrices afin d'informer les organisateurs, ceci rendrait la problématique bien plus fluide et apaisée. Pour le département, le PL 13348 ne pourrait pas convenir au niveau du respect du droit fondamental supérieur. Une restriction uniquement à l'encontre des

manifestations politiques sur un lieu alors que les autres manifestations pourraient s'y dérouler ne respectera jamais les droits fondamentaux. Tous les types de manifestations sont évalués de la même manière. Il s'agit d'un arbitrage légal et non pas d'un arbitrage d'opportunité, ceci afin de savoir comment les personnes peuvent se réunir, car il s'agit d'un droit fondamental, et également comment ces personnes peuvent utiliser le domaine public dans la minimisation des impacts et dans le respect des intérêts en présence, conformément aux droits fondamentaux en présence.

Ce PL 13348 est incompatible avec le droit de manifester et le droit supérieur. Il existe un risque judiciaire. La conseillère d'Etat ne pense pas que la commission doive voter ce PL 13348, car les tenants du droit de manifester vont le contester et le département sera obligé de l'appliquer en attendant ; chaque décision qui sera prise sur la base de ce PL 13348 sera contestée devant les tribunaux jusqu'au moment où une instance déclarera qu'il faut casser la loi. Il s'agit d'une dépense d'énergie, d'efforts et d'argent inutile. Il s'agit également d'une question d'image ; Genève n'a jamais interdit une manifestation liée au conflit israélo-palestinien, et ceci a été salué mondialement. Cette capacité à accueillir le débat politique fait partie de l'image de Genève. Genève connaît des traditions de grands cortèges à des dates fixes. La manifestation du 1<sup>er</sup> août est aussi une manifestation et fait partie de la tradition, à l'instar du 1<sup>er</sup> mai, du 14 juin, etc. Il n'existe pas de raisons évidentes qui justifieraient le refus général d'octroi du droit de manifester.

Il existe également un risque sécuritaire, car il sera difficile de faire respecter une loi non conforme au droit de manifester et à la liberté de réunion. S'il faut quadrupler les dispositifs, car l'on sait qu'une manifestation non autorisée se déroule quand même, les manifestants étant au courant que le DIN n'avait pas le droit de l'autoriser, ceci va créer d'importants conflits. Le département est clairement opposé à ce PL 13348. Ce dernier est apparu, car il existe beaucoup plus de manifestations les samedis, notamment liées au conflit israélo-palestinien. Les gens qui ont une activité professionnelle ou de loisir au centre-ville le samedi se trouvent face à une situation insupportable à l'aune des impacts sur la mobilité. Le département, d'entente avec le Conseil d'Etat, a débuté un dialogue plus sévère avec les organisateurs de manifestation.

Avant, les manifestations pouvaient être considérées comme un événement isolé, car il n'en existait qu'une chaque 3 mois. Dans cette perspective globale, la négociation s'est durcie avec les manifestants. Cet arbitrage tient compte du passé et du futur. Ceci est une application juste de la loi actuelle, car au sein de la proportionnalité, le contexte temporel joue un rôle important. Si deux

organisations demandent de manifester le même jour sur le pont du Mont-Blanc, il n'est pas possible d'offrir un accord aux deux.

Un député (PLR) a le sentiment qu'à force d'avoir autant de manifestations, celles ayant vraiment du sens sont décrédibilisées. S'agissant du principe de la proportionnalité, il est totalement d'accord avec le fait qu'il faut respecter la CEDH, mais il existe des limites et il aimerait connaître celles-ci. Il demande si M<sup>me</sup> Kast peut fournir les jurisprudences qui sont utilisées pour autoriser ou refuser une manifestation. Il demande si la proportionnalité entre en jeu dans la balance entre le but poursuivi et la restriction des autres droits de la population, ou s'il s'agit d'une proportionnalité, car il n'y a eu un nombre excessif de manifestations.

M<sup>me</sup> Kast explique qu'il n'existe jamais d'évaluation sur le but. Le droit à la liberté d'expression comprend également des causes qui peuvent paraître absurdes.

Un député (PLR) affirme que certaines manifestations n'atteignent pas le public qu'elles devraient atteindre. L'objectif des manifestants est toujours de perturber et que l'on parle d'eux. Certaines manifestations sont passées sur le pont du Mont-Blanc, et la presse n'en a dit que deux mots. Il demande pourquoi ces manifestations sont toutefois acceptées. C'est assez curieux, car si les magasins étaient ouverts le dimanche, il pourrait y avoir des manifestations qui se dérouleraient le dimanche. Il aimerait également connaître le coût annuel que représente le suivi de ces manifestations, notamment sur le plan de l'administratif, de la police et des TPG, car il en existe de plus en plus. Ce PL 13348 est modifiable. Il indique être prêt à prévoir des exceptions et que celles-ci soient listées. Il se demande pourquoi il s'agit obligatoirement du pont du Mont-Blanc.

M<sup>me</sup> Kast précise que la direction juridique s'abstient toujours d'évaluer le but ou la cause de la manifestation. Le travail à effectuer consiste à faire respecter un droit fondamental. Elle pense qu'en tant qu'organisateur, traverser le pont du Mont-Blanc à 300 personnes est ridicule, mais ce droit de manifester autorise le droit de se ridiculiser. Il s'agit d'un arbitrage voltairien. Le droit de manifester et les impacts sont analysés, a contrario de la cause, qu'elle soit juste ou qu'elle atteigne son but ou non. Un lieu ne peut pas être interdit, car la jurisprudence indique que ce n'est pas proportionné. Le parti pris est qu'il faut autoriser les manifestations. Les autorités peuvent restreindre ce droit fondamental, mais uniquement à l'aune du principe de proportionnalité. Il ne s'agit que d'une analyse d'impact, et non pas d'un examen du public cible ou d'une question de but de la manifestation. La motivation profonde d'une manifestation est toujours en dehors de l'analyse. La jurisprudence pose le cadre suivant : il n'est pas possible d'interdire un droit fondamental a priori.

Même un PL qui prévoirait que tous les types de manifestations soient interdits dans le U lacustre ne fonctionnera pas, car ceci sera considéré comme une atteinte a priori excessive à la liberté de manifester et de réunion. Il n'existe pas de raisons, a priori, d'interdire l'exercice d'un droit fondamental. Voici pourquoi il n'est pas possible d'interdire les manifestations lors d'un jour en particulier ou pour un emplacement ou trajet précis.

Une députée (PLR) estime que M<sup>me</sup> Kast base beaucoup son argumentaire sur ce qui est juridique, mais il s'agit d'une décision subjective, car il s'agit d'une pesée d'intérêts. Elle demande combien de personnes décident et qui est in fine la personne qui a le dernier mot.

M<sup>me</sup> Kast répond que la directrice juridique départementale prend la décision finale. Il ne s'agit pas de décisions top-down, mais d'un dialogue itératif. Les manifestants proposent par exemple le pont du Mont-Blanc à 14 heures le samedi. Le planning est ensuite analysé, et une discussion avec les organisateurs a lieu. A la fin de ce dialogue, les organisateurs peuvent accepter les conditions imposées. La plupart du temps, lorsqu'ils reçoivent une autorisation, ils ont accepté assez de compromis pour que la manifestation soit acceptée.

La députée (PLR) constate que les chiffres montrés sont surprenants. Elle aurait aimé connaître la position du département par rapport à toutes ses autorisations et si elles ont toutes été autorisées dans l'état de leur demande.

M<sup>me</sup> Kast répond que les manifestations ne sont quasiment jamais acceptées dans l'état de leur demande. Le trajet, l'emplacement et l'horaire sont quasiment négociés à chaque fois.

La députée (PLR) demande si le département a déjà suggéré à un organisateur de ne pas passer par le pont du Mont-Blanc.

M<sup>me</sup> Kast répond que ceci est quasiment fait de manière systématique. Lorsque de bons arguments sont apportés, ces manifestations sont acceptées. Le pont des Bergues représente une alternative. En réalité, le pont des Bergues n'est pas moins impactant pour les transports publics que le pont du Mont-Blanc. Lorsqu'une importante manifestation a lieu sur le pont du Mont-Blanc, l'impact sur la voie publique est plus court en termes de temps, car il est possible d'avoir un débitage du trafic. Que cela soit sur un pont ou l'autre, ce sont les mêmes lignes de tram qui sont impactées. L'enjeu est la durée de l'impact entre le pont des Bergues ou le pont du Mont-Blanc plutôt qu'une question d'impact symbolique. S'il s'agit d'une petite manifestation avec un trajet plus court, le pont des Bergues est privilégié, car le trajet en diagonale fait gagner du temps. Comme le pont des Bergues est relativement étroit, s'il s'agit d'une importante manifestation, celle-ci durera plus longtemps que si

elle était passée par le pont du Mont-Blanc, car les manifestants vont s'étirer. Il existe cette idée que le pont du Mont-Blanc crée un effet de blocage général, ce qui est faux.

En matière de transports publics, le pont des Bergues et le pont du Mont-Blanc connaissent un problème particulièrement similaire. Il existera un débit plus rapide sur le pont du Mont-Blanc que sur le pont des Bergues. La direction juridique départementale prend la décision, et celle-ci contacte M<sup>me</sup> Kast. Cette dernière peut aussi se concerter avec le Conseil d'Etat lorsqu'il s'agit de questions particulièrement sensibles. S'agissant des conditions nécessaires à une autorisation, ce sont les spécialistes de terrain, essentiellement la police, subsidiairement les TPG ou encore les médecins cantonaux, qui vont les donner.

La députée (PLR) souhaiterait connaître les coûts supplémentaires engendrés par la police. De plus, elle demande ce que M<sup>me</sup> Kast compte instaurer au sein des lignes directrices.

M<sup>me</sup> Kast répond qu'il s'agira des principes appliqués, mais qui ne se retrouvent dans aucun document de référence. Par exemple, le pont du Mont-Blanc sera privilégié lorsqu'il s'agit d'une manifestation d'une certaine taille, comme 2000 personnes, et le pont des Bergues sera privilégié s'il s'agit d'une manifestation d'une taille plus petite. Si le pont de Bel-Air est bloqué, tout le réseau de transports publics est en situation d'inertie. Les lignes directrices servent à aider les organisateurs afin de débroussailler le dossier. Si certains points sont déjà réglés grâce à ces lignes directrices, ceci est positif. Un impact sur la police est évident lors de manifestations. Les matchs de football impactent également la police. Une équipe de police sur tous les événements du samedi est déployée. Il ne s'agit pas de différentes équipes de police. Ces derniers mois, comme il existait plusieurs événements qui nécessitaient l'attention de la police, un dispositif de police du samedi était prévu afin de basculer en fonction des besoins et événements différents.

Un député (UDC) remarque que, si l'on regarde la loi, il est question d'ordre public, de centre d'intérêt touché, de risque disproportionné, etc., mais les intérêts des commerçants ne sont jamais abordés. Il suggère que soit pris en compte l'intérêt des commerçants et il demande si ceci pourrait être pris en compte lors des négociations et discussions.

M<sup>me</sup> Kast répond que c'est d'ores et déjà ce qui est effectué. Les différents intérêts en présence dans l'analyse de la proportionnalité sont analysés, notamment ceux des commerçants. Le droit de faire commerce et industrie ne peut pas être opposé à la liberté de réunion ou de manifestation pendant



2 heures. Le département a eu tendance à déplacer les horaires des manifestations sur la fin d'après-midi le samedi.

Un député (PLR) remarque que le droit supérieur est souvent invoqué. Il demande s'il existe la nuance entre se réunir et se déplacer, car les manifestations statiques ne semblent pas poser de problèmes.

M<sup>me</sup> Kast répond qu'une fan zone a un impact particulièrement fort sur les forces de police. Les cortèges font partie des moyens de la liberté d'expression. Elle ne pense pas qu'une loi qui dit que les manifestations sont uniquement autorisées en statique puisse être conforme au droit supérieur. Les restrictions ne doivent être imposées que de la manière la plus proportionnée possible. Il n'est pas possible de prévoir cette restriction dans une loi. Des restrictions assez fortes peuvent être justifiées dans un cas concret, mais il n'est pas possible de prévoir ab initio des restrictions de principe sur l'endroit ou concernant une date ou un horaire précis, car ceci sera potentiellement une atteinte au droit fondamental.

Un député (PLR) explique ne pas souscrire à l'analyse juridique de M<sup>me</sup> Kast. Les limitations, pour autant qu'elles soient proportionnelles, sont envisageables. Il aurait souhaité entendre M<sup>me</sup> Kast dans une analyse plus comparative, notamment en regardant les cantons de Berne, Zurich ou Bâle. 197 manifestations de nature politique en six mois, c'est un nombre particulièrement en dessus de ce qui peut être accepté au niveau du principe de la proportionnalité, à l'aune de ce qui se passe dans ces cantons. La liberté de commerce et celle d'industrie doivent-elles aussi obéir au principe de proportionnalité ?

M<sup>me</sup> Kast répond que les autres cantons suisses ont pris des restrictions temporaires liées exclusivement aux manifestations israélo-palestiniennes. Ceci est possible temporairement pour des raisons justifiées. Ceci n'est pas la proposition du PL 13348. Ab initio, partant de ce principe, il n'est pas possible de justifier une restriction intemporelle.

### **Audition de M<sup>me</sup> Clémence Jung et de M<sup>e</sup> Valérie Debernardi, coprésidentes de l'Association des juristes progressistes (AJP), le 24 juin 2024**

M<sup>me</sup> Jung déclare qu'il n'est pas possible de prévoir de telles restrictions générales et abstraites selon l'AJP. Il s'agit d'une évaluation au cas par cas, et la LMDPu est tout à fait suffisante et n'a pas de failles dans ce sens-là. L'art. 5 al. 1 de ladite loi fonctionne et permet de prendre les intérêts et enjeux en compte. L'AJP a souvent constaté des excès de zèle dans l'application de la LMDPu mais pas des problèmes de laxisme. Elle invite la commission à lire le

4<sup>e</sup> rapport corédigé par l'AJP et la Coordination genevoise du droit de manifester. Une liste concernant les problèmes de la LMDPu a été élaborée ; il existe des problèmes d'amendes et de chicaneries dans les demandes d'autorisation, mais il n'existe en tout cas pas un problème d'application non maîtrisée des autorités.

M<sup>me</sup> Debernardi remarque que les art. 10 et 11 de la CEDH connaissent des obligations positives et négatives de l'Etat concernant la liberté d'expression au sens large. Ce PL 13348 pose un problème au regard de la liberté de réunion, car les manifestants peuvent choisir le lieu. Si ce droit est restreint, il faut une raison spécifique. Une interdiction si étendue violerait les limites précises qui sont celles de la jurisprudence de la CourEDH. Il existerait un problème de hiérarchisation des normes et des libertés fondamentales. Il s'agirait d'une violation d'une obligation de l'Etat de favoriser la mise en pratique d'une liberté fondamentale, et ce PL 13348 ne respecterait pas la jurisprudence. Récemment, le Tribunal fédéral a jugé au sein d'un arrêt neuchâtelois qu'il ne pouvait pas s'agir d'une interdiction générale. Il était interdit pour les manifestants de parcourir un axe principal de Neuchâtel, et le Tribunal fédéral a jugé ceci contraire à la CEDH et à ladite jurisprudence, ceci sauf en cas de problème de sécurité intérieure et extérieure.

M<sup>me</sup> Jung indique que le PL 13348 ne traite pas d'arguments sécuritaires mais de circulation routière, de consommation et de considérations économiques, ce qui ne suffit pas à changer de manière si drastique la LMDPu.

Un député (PLR) remarque que, dans leur appréciation, comme acteur de la cité, le principe de proportionnalité doit être respecté. Genève a connu environ 200 manifestations à caractère politique en moins de six mois. Il demande si ceci est véritablement proportionné dans le cadre de l'exercice de ces libertés. S'agissant de l'articulation des libertés, il a été dit que la liberté économique n'est pas au même niveau hiérarchique. Toutefois, les atteintes à cette liberté économique doivent également respecter le principe de proportionnalité. Plusieurs manifestations statiques qui ont lieu tous les jours ne représentent pas les mêmes entraves à la liberté du commerce.

M<sup>me</sup> Jung répond, concernant la question de la proportionnalité, qu'il faut demander ceci au département, car c'est lui qui effectue le contrôle du principe de proportionnalité. Concernant la liberté de commerce, elle n'a jamais vu que le risque économique était compris dans la liberté de commerce. Ce qui est expliqué dans le PL 13348 est la protection du risque économique et ceci n'a jamais fait partie de la protection fondamentale de la liberté de commerce.

Le député (PLR) précise que ce qui est en cause c'est que la multiplication des manifestations entrave l'économie. La liberté de pouvoir mener son activité de commerçant est véritablement entravée.

M<sup>me</sup> Jung explique que l'AJP a un angle de vision juridique, mais qu'elle n'a pas de considération politique. Concernant le droit de manifester de manière statique, il existe un principe dans ce droit de manifester qui laisse les manifestants choisir leur stratégie de communication. Une manifestation en mouvement va impacter davantage de monde puisque des routes et des axes sont utilisés. Ceci fait partie du fondement même du but du droit de manifester qui permet aux manifestants d'exprimer et de confronter leur opinion à la population. Il est espéré de gagner en visibilité. Cette rencontre à Genève n'est pas simple en dehors des axes concernés par le PL 13348. Les axes proches des Nations sont peu visibles et ne sont pas plus simples à mettre en place pour les TPG. Les manifestations marquantes ont toujours lieu dans les rues beaucoup plus utilisées. Il ne serait pas possible d'obliger abstraitement des manifestations à être uniquement statiques.

M<sup>me</sup> Debernardi remarque que ce PL 13348 propose une interdiction générale et abstraite sur toutes les lignes de tram. Ceci est contraire à la CEDH et à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il n'est pas possible de prévoir une interdiction de manière générale.

Un député (Ve) demande si, d'un point de vue purement juridique, et si cette loi devrait être votée, il existerait la possibilité de s'y opposer de façon abstraite ou s'il faudrait des situations particulières, et si les commerçants auraient la possibilité de faire valoir leur droit de commercer qui serait bafoué par ces manifestations.

M<sup>me</sup> Debernardi répond que le système fonctionne de manière spécifique. Il faut contester en cas d'application de la loi. Si ce PL 13348 devait être adopté, il faudra alors l'appliquer. Il pourrait être envisagé un recours constitutionnel, mais ceci prendrait du temps, de l'argent et de l'énergie. Il serait plus simple, dans la faisabilité juridique, de contester une autorisation de manifester qui entraverait la liberté de commerce et la liberté individuelle. Le système est toujours au cas par cas.

Le député (Ve) explique que des lignes directrices permettraient d'être plus transparent selon M<sup>me</sup> Kast. Il demande si ceci pourrait être prévu dans une perspective législative ou réglementaire, si des groupes de travail seraient d'accord de collaborer à cet effet.

M<sup>me</sup> Debernardi remarque que, si la réglementation cantonale ou fédérale est excessivement rigide, ceci risque de faire entrave à des droits fondamentaux. Des lignes directrices pourraient ainsi être davantage

intéressantes. Il s'agit majoritairement d'une décision politique. Ceci n'a pas sa place dans une loi.

M<sup>me</sup> Jung déclare que les lignes directrices sont souvent utilisées par les autorités afin de prendre en compte des principes jurisprudentiels lorsque la jurisprudence n'est pas encore particulièrement claire et concrétisée dans une loi. Ceci pourrait être similaire pour le droit de manifester. Inscrire certains principes dans les lignes directrices permettrait davantage de transparence, mais appliquer des lignes directrices d'une façon excessivement rigide ne serait pas possible.

Un député (LJS) remarque que le nombre de manifestations ayant eu lieu ces six derniers mois semble excessif et que les commerçants sont lésés. Au regard de la loi sur la responsabilité de l'Etat, il demande si les commerçants pourraient agir contre l'Etat en réclamant une indemnisation dès lors que l'Etat dans l'application de la LMDPu aurait fait preuve d'un excès de zèle dans l'application de la proportionnalité. Il demande s'il existerait un autre angle d'approche pour inviter le Conseil d'Etat à adopter un état d'esprit davantage réservé concernant ces autorisations.

M<sup>me</sup> Jung explique ne pas avoir préparé l'angle de la loi sur la responsabilité de l'Etat. Ceci demanderait une réponse davantage élaborée. A moins qu'il existe une exception sur la catégorie de personnes qui peut invoquer la loi sur la responsabilité de l'Etat, cela lui semble possible.

M<sup>me</sup> Jung précise que faire reconnaître un dommage à l'auteur du dommage lui semble plus acceptable que changer abstraitement une loi *ad aeternam*.

Le député (LJS) indique vouloir une analyse juridique provenant de l'AJP.

M<sup>me</sup> Jung explique que l'AJP n'a pas de spécialisation dans la loi sur la responsabilité de l'Etat.

Un député (Ve) remarque qu'il est déjà difficile pour les commerçants de se faire indemniser lorsqu'un chantier est mis en place.

### **Audition de M. Maxime Clivaz et M. Vincent Bircher de la Coordination genevoise pour le droit de manifester (CGDM), le 19 août 2024**

M. Clivaz présente la CGDM dont l'une des activités principales est la production d'un rapport annuel sur les entraves et restrictions constatées par les membres.

M. Bircher affirme que l'interdiction voulue par le PLR dans certaines zones de Genève sous le prétexte d'un prétendu impact économique négatif pour les commerces constitue une atteinte grave aux droits démocratiques fondamentaux. Le droit de manifester est un droit inaliénable et inconditionnel

qui ne doit pas être restreint aux considérations économiques. Prioriser la liberté économique au détriment des droits civiques renforce la logique qui présuppose que les intérêts financiers sont prépondérants aux libertés civiles. Les affirmations selon lesquelles les manifestations causeraient des pertes économiques importantes pour les commerçants sont non fondées et non prouvées. Il est irresponsable de justifier une restriction sévère d'un droit fondamental sur un seul audit mené rapidement auprès de quelques commerçants. Par ailleurs, il dit que la CGDM est convaincue qu'une évaluation objective des impacts économiques montrerait qu'ils sont nuls et ne justifient en rien les interdictions envisagées. Il affirme que des études françaises prouvent que les manifestations ont peu d'impact sur la croissance à long terme.

Pour de nombreux syndicats et organisations de la société civile, la rue est souvent le dernier et le seul moyen d'expression disponible. Ces organisations ne disposent pas des ressources nécessaires pour financer des campagnes publicitaires massives, contrairement à certains grands partis politiques ou à des faïtières patronales.

Les rues visées par cette interdiction sont principalement fréquentées par de grandes entreprises et des multinationales. Les petites entreprises locales et les artisans qui constituent le tissu économique cher aux yeux de la droite ne sont pas situés dans ces zones. Ce PL défend donc les intérêts de grandes entreprises au détriment de petits commerçants qui, eux, ne bénéficieraient pas de prétendus effets économiques positifs de ces interdictions. Une telle restriction pourrait avoir des conséquences pour les manifestations à caractère politique qui dépassent les clivages traditionnels, mais aussi les revendications liées aux droits des minorités sexuelles, des personnes victimes du racisme, ou les manifestations contre la guerre.

Dans tous les cas, compte tenu du contexte dans lequel ce PL a été conçu, il poursuit un seul objectif, à savoir viser spécifiquement certains types de manifestations, notamment le soutien international exprimé par une partie de la population genevoise à la cause palestinienne, sous couvert de défense des intérêts économiques, ce qui est extrêmement préoccupant au vu de la situation apocalyptique à Gaza. Ce PL révèle sans ambiguïté les intérêts économiques, sociaux et culturels qu'il cherche à protéger, à savoir ceux d'un Etat actuellement en train de commettre et de légitimer un génocide.

La CGDM résistera fermement à toute tentative de fausse concession qui pourrait rendre ce projet plus souple. Céder à ce PL, même s'il devait être atténué, reviendrait à accepter une nouvelle érosion des libertés civiles. En conclusion, il est impératif de défendre le droit de manifester comme un

élément constitutif de la démocratie, ce droit ne peut pas être sacrifié sur l'autel des intérêts économiques à court terme.

Si ce PL venait à passer et était appliqué pour des refus, un encombrement des tribunaux aurait lieu, puisqu'il y aurait de nombreux recours contre les refus de manifester et les refus de parcours. Par ailleurs, ce PL ne peut pas être interprété de manière conforme à la Constitution fédérale et à la CEDH, puisqu'il est rédigé de telle manière que les manifestants ne peuvent pas être autorisés, ce qui conduit forcément à une violation des droits fondamentaux. Pour toutes ces raisons, la CGDM s'oppose fermement à ce PL.

Un député (PLR) rappelle que la CGDM est constituée de plusieurs entités, dont des partis politiques. Il demande quels sont ces partis.

M. Clivaz répond qu'il y a les Verts, le PS et Solidarités.

Le député (PLR) revient sur l'allégation selon laquelle les manifestations n'influencent pas le chiffre d'affaires des commerces, s'appuyant sur des études françaises, mais aussi sur le fait que la liberté civile serait sacrifiée sur l'autel de la liberté économique, et que « l'audit » réalisé ne serait qu'un simple prétexte pour une telle limitation. Il demande quels éléments permettent aux auditionnés de prétendre que les manifestations n'ont aucune influence sur les commerçants des Rues Basses.

M. Bircher relève que les chiffres sont donnés par le PL et il considère qu'ils ne sont pas fondés, car l'étude n'est pas sérieuse. En effet, il estime qu'il s'agit d'une consultation rapide auprès de quelques commerçants et, par ailleurs, que ce ne sont pas les petits artisans qui sont présents dans les Rues Basses.

Le député (PLR) dit que l'amalgame fait entre la baisse des flux commerciaux et la cause palestinienne est totalement étranger aux vellétés de ce PL. Il souligne par ailleurs qu'il y a une décorrélation temporelle flagrante. Il estime que cette interprétation appartient à la CGDM, mais aussi qu'ils instrumentalisent ce débat en l'amenant sur un terrain sensible.

Un député (PLR) se dit étonné d'entendre, à la commission de l'économie, que l'Etat serait coupable de soutenir un génocide à Gaza. Il relève que les combats sont toujours les mêmes. Bien qu'il faille les soutenir pour certains, il pense que la réitération d'un message trop extrémiste risque de le décrédibiliser *in fine*. Il note une augmentation de ce genre de manifestations, ce qui contribue à décrédibiliser les messages de certains mouvements. Par ailleurs, il explique que les manifestations sportives et culturelles attirent le monde, à l'inverse des manifestations qui ne font que bloquer la circulation en ville. Il considère qu'il est erroné d'affirmer qu'il n'y a pas d'impact sur le commerce. Enfin, les commerçants des Rues Basses sont également genevois et les TPG

sont systématiquement impactés. Il demande pourquoi les manifestations n'ont pas lieu le dimanche matin.

M. Bircher affirme qu'il n'a nullement accusé l'Etat, mais qu'il visait la posture du PL. Ensuite, il soutient que les manifestations ne durent que quelques heures, contrairement à une Lake parade qui bloquerait le centre-ville toute la journée. Enfin, sur le fait que les manifestations n'attirent pas de monde, il relève que certains groupes ont d'autres moyens pour s'exprimer que la rue. Il estime que le 1<sup>er</sup> mai, le climat, ou encore la cause féministe sont des causes qui ont attiré énormément de monde. Enfin, il relève que le député (PLR) mentionne les TPG alors que son parti vote systématiquement contre les nouvelles subventions chaque année.

M. Clivaz répond au député (PLR) que les manifestations n'ont pas lieu le dimanche, car cela fait partie du droit fondamental des organisateurs de choisir le lieu et le moment de l'évènement. En résumé, la visibilité est essentielle.

Le député (PLR) fait référence à la dernière manifestation ayant eu lieu au sujet du Congo sur le pont du Mont-Blanc, celle-ci ne comprenait qu'une centaine de personnes et n'a pas eu beaucoup d'écho dans la presse ; de ce fait, la problématique aurait perdu en crédibilité. Il concède que certains événements doivent pouvoir se tenir dans la zone en question et qu'une liste pourrait être dressée à ce propos afin d'amender le PL.

M. Bircher se dit estomaqué par une telle proposition faite dans une ville qui se veut la porte-parole des combats relatifs aux libertés civiles.

Un député (LC) concède que le droit de manifestation est garanti par la Constitution, tant cantonale que fédérale. Il rappelle toutefois que la liberté de commerce jouit des mêmes garanties. Ensuite, sur l'impact des manifestations sportives et culturelles, il relève qu'elles ont en général lieu le dimanche pour éviter les nuisances.

M. Clivaz dit qu'il y a effectivement un conflit d'usage, raison pour laquelle il y a le besoin de demander une autorisation. Il revient au département de peser les intérêts en présence, entre les manifestants et les commerçants. Ici, le cas est inversé, il ne s'agit pas d'affirmer que le droit de manifester est absolu, mais cette loi donne la priorité absolue à certains commerces dans certains lieux. Cette absence de pesée des intérêts est problématique.

Un député (PLR) rappelle l'adage qui dit que la liberté des uns s'arrête où commence la liberté des autres. Il est évident que les droits démocratiques sont essentiels à Genève. Or, la question de proportionnalité est fondamentale. Certaines manifestations ont lieu une fois par an et cela ne pose aucun problème. En revanche, il commence à y avoir des manifestations tous les samedis, ce qui semble disproportionné. Ensuite, il comprend des propos des

auditionnés que toutes les manifestations sont interdites, mais souligne que cela ne touche que certains endroits, et que lesdites manifestations peuvent donc librement avoir lieu ailleurs. Il se dit persuadé que de nombreux autres endroits offrent la visibilité voulue.

Par ailleurs, sur le fait qu'il s'agisse du dernier recours démocratique, il relève que certains membres de la CGDM sont des partis politiques qui peuvent précisément exercer une pression d'une autre manière que dans la rue. Evoquant UNIA, il n'estime pas que la question d'argent soit réellement un problème. Enfin, relevant le fait que les auditionnés ont indiqué qu'en interdisant certaines zones certains membres pourraient réagir de manière moins pacifique, comme par le biais d'atteinte à la propriété (tant de l'Etat que de privés), il pense qu'il y a alors un problème de sécurité publique.

M. Clivaz indique que l'interdiction n'est pas totale, mais qu'elle est totale dans une zone en particulier. La demande doit être faite au département, mais cet arbitrage ne pourrait plus être réalisé si ce PL était accepté.

M. Bircher dit qu'il est exagéré de parler de tous les samedis, même s'il reconnaît qu'il y a eu une succession de samedis. Sur les personnes qui n'ont que la rue comme moyen d'expression, il ne faisait pas référence aux partis ou à UNIA, mais plutôt aux personnes qui n'ont pas le droit de vote. Sur les personnes qui pourraient se radicaliser, il soutient que cela ne concerne pas les membres de la CGDM. Cependant, force est de constater que dans certaines manifestations passées, avec un encadrement très marqué de la police, des dérapages ont pu avoir lieu. Il insiste sur le fait que la CGDM soutient les mouvements de revendications pacifiques.

Un député (MCG) entend que le droit de manifestation n'est pas absolu. Il demande quelles restrictions seraient acceptées. Il relève qu'il y a des problèmes liés à la circulation des TPG, et qu'il serait possible de faire passer un cortège sur le pont des Bergues. Il demande quels types de restrictions seraient admissibles et dans quelle mesure il serait possible de légiférer.

M. Clivaz affirme que la ligne rouge est dépassée du moment où il ne peut pas y avoir d'analyse de proportionnalité. Cela doit se faire au cas par cas.

Un député (UDC) affirme que le principe de la manifestation pourrait être tourné en fête, avec des stands, au Bout-du-Monde par exemple, où cela attirerait du monde et ne dérangerait personne.

M. Clivaz dit que le choix du lieu et de l'heure où faire passer leur message appartient aux membres de la CGDM. En l'occurrence ceux-ci estiment que c'est dans leur intérêt que de procéder par des manifestations qui se déplacent en ville.



Un député (Ve) revient sur la dernière manifestation « gênante », à savoir celle sur le Congo. Il fait ensuite référence à l'intervention de son collègue (MCG) sur les restrictions qui seraient acceptables et demande si le nombre relativement peu élevé de manifestants devrait suffire à les interdire, ou encore si certaines causes ne seraient pas assez pertinentes pour pouvoir déterminer le lieu et l'heure de la manifestation. Il demande où se situe le curseur lié à de possibles restrictions.

M. Bircher répond qu'un tel texte, même modifié, serait inacceptable. Personne ne devrait déterminer quelles manifestations auraient lieu à quel endroit, car cela fait partie des droits fondamentaux. D'ailleurs, certaines organisations décident désormais d'informer l'Etat plutôt que de demander une autorisation. En effet, requérir une autorisation viole déjà, selon lui, le droit d'expression. Aussi, sous une forme modérée, il n'y aurait aucune entrée en matière possible. Il ajoute que la CGDM souhaite au contraire étendre le droit de manifester, et qu'un projet de loi qui viserait à revenir à l'ancien système d'annonce serait acceptable. Il dit souhaiter étendre à l'infini les droits d'expression démocratiques, au détriment de certains droits économiques, s'il le faut.

M. Clivaz revient sur l'idée de curseur, il rappelle que les rapports de la CGDM mentionnent les entraves quotidiennes, considérées comme des chicaneries sur les parcours et autres informations.

Un député (MCG) rappelle aux députés que Genève fait partie des villes dans le monde où le droit de manifester est le plus respecté. La seule obligation des manifestants est d'avertir les autorités afin que la police puisse évaluer la potentialité des parcours et aussi les conflits avec d'autres manifestations simultanées. Il demande s'il y a une statistique des manifestations qui ont été réellement interdites à Genève.

M. Clivaz dit ne pas avoir la connaissance des chiffres concernant les manifestations qui ont été interdites. Il affirme qu'il s'agit d'une restriction de parcours qui est proposée par ce PL, qui est une restriction à la liberté d'expression. L'interdiction de manifester sur le pont du Mont-Blanc est une restriction à ce droit.

Un député (S) précise que la nature des restrictions est en général liée aux contre-manifestations qui peuvent avoir lieu au même moment au même endroit.

Un député (Ve) comprend que les auditionnés souhaitent un *statu quo* où le Conseil d'Etat ou les services de police puissent, de concert avec les communes, dont la Ville de Genève, faire un arbitrage entre l'ampleur de la manifestation et éventuellement le droit des commerçants. Il évoque les paroles

de la magistrate qui s'est exprimée à ce propos indiquant qu'il faudrait peut-être éviter des manifestations tous les samedis, ainsi que certains types de revendications. Il souhaite savoir si les auditionnés veulent aller dans ce sens, à savoir que le Conseil d'Etat puisse faire un arbitrage, même s'il peut être plus restrictif que dans le passé.

M. Clivaz dit que ce n'est pas du tout la position de la CGDM. En effet, celle-ci souhaite passer d'un système d'autorisation à un système d'annonce.

Le député (Ve) constate que l'arbitrage du Conseil d'Etat avec toutes les consultations nécessaires n'est pas souhaité.

M. Clivaz précise que cela devrait se faire uniquement dans les cas où c'est nécessaire, c'est-à-dire en cas de réel conflit d'usage du domaine public allant au-delà des nuisances inhérentes à une manifestation.

Suite à la question du député (Ve), un collègue (PLR) relève que les auditionnés ne souhaitent pas d'arbitrage. Au contraire, ils souhaitent être autorisés à manifester où et quand ils le souhaitent. Il demande comment il serait possible d'étendre à l'infini les droits d'expression démocratiques, alors que les auditionnés affirment que le texte du PL n'est pas du tout applicable juridiquement.

M. Bircher dit que les limitations juridiques ont été présentées et que la jurisprudence est évidente. M. Clivaz dit qu'il n'y a pas de lecture conforme avec la CEDH.

Le député (PLR) relève que la proportionnalité a été soulignée à juste titre. Dans le cas présent, un compromis doit être trouvé, avec des limitations de certains périmètres à certaines heures pour éviter de tomber dans l'excès. Or, il comprend que leur position est inflexible et que le droit d'expression est absolu et qu'il n'est pas question de faire des concessions sur le lieu ou l'heure d'aucune manifestation.

M. Clivaz répond que cette interprétation est excessive et qu'il peut y avoir des restrictions. Or, sous l'angle économique, il n'y en a, en l'état, aucune. L'enjeu et de faire l'analyse au cas par cas.

Le député (PLR) entend que toute manifestation ainsi que les entraves y relatives (circulation, manque à gagner des commerçants) ne justifient en rien un éventuel aménagement. Il demande comment sont financées les activités de la CGDM.

M. Bircher indique que les activités sont financées par les cotisations des membres.

Le député (PLR) relève que ce sont donc, entre autres, les trois partis politiques précités (les Verts, PS, Solidarités), et qu'il n'y a pas de subventions, ce que M. Bircher confirme.

Un député (S) affirme que les manifestations bougent et ne bloquent le passage que durant une certaine durée. Il demande s'il y a une perspective de dialogue avec les petits commerçants qui se sentiraient lésés sur la question.

M. Bircher affirme que le passage d'un cortège qui ne passe que durant 10 minutes, sur la route et non sur le trottoir, devant un barbier par exemple, n'aura pas d'impact sur son chiffre d'affaires. Il conteste d'ailleurs le fait qu'il y ait des petits artisans dans la rue du Rhône, il n'y a donc pas d'enjeu fondamental pour eux.

Un député (MCG) demande quelle est la différence entre annonce et autorisation. Il dit avoir parfois organisé des manifestations et s'être toujours retrouvé face à des autorités administratives relativement bienveillantes lorsque les délais étaient respectés. Aussi, une demande a presque l'effet d'une annonce, comme il semble que cela soit souhaité.

M. Clivaz dit que ce n'est pas l'expérience des membres de la CGDM. En effet, cette procédure d'autorisation et plutôt vécue comme un moyen de contrôle parfois pour l'autorité administrative.

### **Audition de M<sup>me</sup> Manuela Cattani et M. Balmain Badel de la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), le 19 août 2024**

M<sup>me</sup> Cattani estime que ce projet de loi apporte une restriction manifestement disproportionnée, contraire au droit de manifester, qui vise à ériger « le droit de commercer » en droit fondamental absolu en expulsant du cœur de la cité des courants d'opinion. Les modifications de loi proposées par le PL 13448 sont dangereuses et inadmissibles, elles amputent le droit fondamental de manifester et portent atteinte à la démocratie. La CGAS y est fermement opposée.

L'interdiction générale de toute manifestation politique (et seulement des manifestations politiques) sur le U lacustre ainsi que sur les axes des trams dont ceux des Rues Basses, expulse du cœur de la cité les opinions politiques différentes, dont celles des syndicats. Dans un contexte mondial où les inégalités et les tensions augmentent, les élites cherchent souvent à restreindre ce droit fondamental, ce qui est problématique.

Or, le droit de manifester à Genève est déjà très restrictif. Les contraintes administratives sont nombreuses et tatillonnes. Fixer dans la loi des zones interdites, alors qu'il s'agit des plus visibles symboliquement, tout en sachant

que les interdictions proposées ne sont à l'évidence pas compatibles avec le droit supérieur, en tentant d'ériger le « droit de commercer » en droit fondamental, revient à vider le droit de manifester de son sens, au détriment des principes élémentaires de la démocratie.

Ensuite, elle explique en quoi la mise au ban est problématique. En démocratie, tous les problèmes ne sont pas nécessairement visibles dans le cadre institutionnel ou médiatique. Le droit de manifester permet de porter à l'attention du public et des décideurs certaines questions et ainsi de pousser les autorités à agir. Une démocratie sans droit de manifester ne peut être considérée comme pleinement fonctionnelle, car elle manquerait d'un élément crucial permettant aux citoyennes et citoyens de s'exprimer, et de défendre leurs droits. Les régimes autoritaires, ce qui n'est évidemment pas le cas à Genève, voient trop souvent les manifestations comme une menace directe à leur pouvoir.

La restriction dans certaines zones soulève des questions complexes en termes de démocratie et de droit de manifester. Réduire la zone de manifestation c'est diminuer la portée même de la manifestation, car cela minimise son impact et sa visibilité. Le ressenti inhérent à l'exclusion de certaines zones est celui d'une mise au ban de certaines idées. Il est par exemple inimaginable que le 1<sup>er</sup> mai ou les grèves féministes n'aient pas lieu sur le pont du Mont-Blanc et dans les Rues Basses. La situation est similaire pour les luttes des maçons, qui affectionnent la visibilité des arrêts sur le pont, qu'ils ont eux-mêmes construit. Ces lieux sont symboliquement importants pour la visibilité. La réflexion pour les revendications minoritaires reste la même. Enfin, elle affirme qu'en obligeant certaines idées minoritaires à s'exprimer là où elles ne le souhaitent pas, au bord de la cité, certaines manifestations pourraient devenir moins pacifiques.

M. Badel aborde la question juridique en procédant à son propre examen du droit cantonal en vigueur et plus particulièrement du droit supérieur et enterre rapidement tout espoir d'une application légale du texte tel qu'il est proposé aujourd'hui.

Il affirme que la loi sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu) régit le droit de manifester. Dès son article premier, il est dit que les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale (Cst.) et la CEDH priment sur ce droit cantonal. La liberté de réunion et de manifestation est prévue dans la constitution de la République et canton de Genève (art. 32 Cst-GE). Le droit de manifester ne figure pas tel quel dans la Cst., les manifestations et rassemblements dans l'espace public sont néanmoins au bénéfice de protections constitutionnelles (art. 16 et 22 Cst.). Ces droits sont inscrits dans plusieurs textes internationaux relatifs aux droits humains, lesquels priment sur

le droit suisse, à savoir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU), la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme.

Le droit de réunion pacifique protège tout rassemblement intentionnel, temporaire et pacifique de personnes dans un espace privé ou public, dans le but d'exprimer une opinion commune. Le droit à la liberté d'expression garantit à toute personne la possibilité d'exprimer ses préoccupations à sa manière, verbalement ou non, et sans ingérence des autorités ou de tiers. Il protège la capacité des groupes sociaux à exprimer leurs opinions de manière collective. Ces deux droits combinés protègent différents types de rassemblements, comme les manifestations politiques, les grèves, les sit-in, les barrages routiers, les célébrations culturelles ou religieuses. La protection juridique s'arrête aux manifestations violentes ou aux rassemblements incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence.

Les restrictions aux manifestations sont autorisées si elles reposent sur une base légale, si elles sont proportionnées et si elles protègent l'intérêt public ou les droits fondamentaux de tiers (tranquillité et droit de commerce), comme le prévoient les articles 36 al. 2 et 3 Cst. pour l'ensemble des droits fondamentaux.

La CGAS estime que ce PL est trop restrictif. En effet, à son article 5 al. 1, la LMDPu prévoit que le département évalue l'ensemble des intérêts touchés lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation. Une analyse, au cas par cas et en application du principe de la proportionnalité, doit être effectuée. Si l'autorisation est accordée, l'art. 5 al. 2 LMDPu prévoit que 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. Celles-ci peuvent concerner le parcours et l'itinéraire de la manifestation en question. C'est cette procédure qui règle généralement la question du trafic et les autres inconvénients. Or, le mécanisme prévu dans le PL 13448 comprend une interdiction pure et simple des manifestations à caractère politique dans certains lieux du canton. Une analyse au regard du principe de proportionnalité au cas par cas n'existerait donc plus sur la portion du territoire concernée par le PL, qui plus est celle offrant la visibilité recherchée quand il s'agit d'organiser une manifestation.

L'ordre ou la sécurité publique peuvent être des motifs d'interdiction, mais uniquement quand une menace concrète existe, après un examen au cas par cas, et seulement si aucune mesure moins restrictive qui permet de contenir cette menace ne peut être identifiée.

De plus, le régime d'autorisation genevois, déjà considéré comme une restriction disproportionnée par le droit international public, suffit amplement à garantir une pesée des intérêts en présence lors d'une manifestation sur le domaine public. Sans parler des cas d'utilisation illégale de la force policière et d'autres restrictions qui empêchent régulièrement les libertés fondamentales d'être pleinement exercées. Restreindre encore le droit de manifester, celui qui a permis l'arrivée du droit de vote des femmes, de la sécurité sociale ou des congés payés, n'est de loin pas nécessaire, et c'est plutôt dans la direction inverse qu'il s'agit aujourd'hui de tendre. Pour conclure, la CGAS ne saurait tolérer d'ultérieures restrictions au droit de manifester à Genève et entend combattre ce projet de loi par tous les moyens, juridiques, référendaires ainsi que dans la rue, si ce dernier devait être accepté par le parlement cantonal.

Une députée (S) demande si le fait d'intégrer une restriction dans une loi amènerait le risque de se diriger vers d'autres restrictions, à savoir non plus des jours et des lieux, mais des sujets et des causes. Ensuite, elle souhaite comprendre pourquoi un PL vient imposer des restrictions fixes alors qu'il y a déjà une procédure. Elle souhaite savoir si les auditionnés comprennent que les initiateurs jugent le travail de l'Etat comme pesant insuffisamment les intérêts puisque des ajustements peuvent déjà être vécus comme abusifs. Enfin, elle demande si la situation actuelle, qui ne plaît ni aux uns ni aux autres, ne serait en réalité pas un bon compromis.

M<sup>me</sup> Cattani dit que la restriction sous forme d'horaires et de zones fixes est une manière d'expulser les idées de la cité, ce qui attaque frontalement le droit de manifester. Evidemment, une telle restriction n'est pas conforme au droit supérieur, et n'est pas un bon signe politique. Sur la situation actuelle qui serait un bon compromis, elle estime que la loi est déjà restrictive. L'administration est de plus en plus tatillonne, des médecins et samaritains sont demandés pour plus de 1000 personnes, alors que rien de tel n'est inscrit dans la loi. Le service public devrait prendre en charge les éventuels problèmes ayant potentiellement lieu. La situation actuelle n'est pas idéale, mais elle dit que la CGAS peut l'accepter. Si la situation venait à se péjorer, le nécessaire serait fait pour lutter contre cela.

M. Badel affirme qu'un parlement qui accepterait un PL aussi anticonstitutionnel enverrait un dangereux signal. Cela ouvrirait la possibilité à d'autres restrictions. Fixer dans une loi une telle restriction est une violation flagrante du droit de manifester. Faisant référence à une étude d'Amnesty International, il affirme que la Suisse est très critiquée pour ce régime d'autorisation. La conformité au droit supérieur serait bien pire avec un PL qui vise à interdire le droit de manifester aux endroits les plus visibles. Il relève

que le droit fondamental de manifester n'est pas forcément respecté avec cette demande d'autorisation, même si la situation peut être acceptable.

Un député (MCG) fait référence au référendum et aux manifestations qui seraient organisés si le PL était accepté. Il demande une explication sur ce point. Ensuite, il s'interroge sur le fait de remettre en question l'organisation des samaritains par les manifestants. Il comprend que les auditionnés ne souhaitent pas gérer les problèmes qui découleraient de leurs manifestations.

M<sup>me</sup> Cattani répond que la CGAS n'a encore planifié ni référendum ni manifestations. Or, ce PL n'est pas acceptable et toutes les solutions seront étudiées pour s'y opposer. Sur les samaritains, elle explique qu'ils n'étaient pas nécessaires il y a encore 10 ans, même si les coups de chaleur existaient déjà ainsi que les personnes qui avaient parfois trop bu. Or, une ambulance était simplement appelée dans ces moments-là. Ces exigences n'existent pas dans la loi par ailleurs, et les manifestations sont en général bien organisées et pacifiques.

M. Badel relève que la réflexion du député (MCG) impliquerait que le vote populaire positif justifierait de ne plus manifester. Or, cet accès aux urnes ne règle pas tout et cette façon de penser limite quelque peu la démocratie. A Genève, environ 40% de la population n'a pas de droit de vote. Toutes ces personnes devraient alors accepter la volonté populaire. Il estime qu'elles doivent garder une possibilité de s'exprimer. Sur le service médical obligatoire lors de toute manifestation, il explique que le droit international prévoit un régime d'annonce qui sert à ce que les autorités puissent surveiller et protéger une manifestation, de sorte que tout se déroule bien. Le droit supérieur prévoit donc le fait que les manifestations soient protégées, sans ingérences des autorités.

Un député (LC) fait une remarque relative au parallèle qui a été fait avec les manifestations sportives et culturelles. La raison pour laquelle un système de protection sanitaire interne est obligatoire pour tout événement de plus de 1000 personnes est que les HUG ne souhaitent pas avoir d'afflux irréguliers venant des manifestations. L'objectif est donc de ne pas surcharger le service des urgences qui l'est déjà.

Un député (Ve) estime que les employés des commerces sont également sur le terrain et peuvent observer de telles baisses d'affaires pour lesquelles il exprime quelques doutes.

M<sup>me</sup> Cattani estime que les syndicats n'ont pas les moyens de mener une étude rétrospective qui couvrirait les périodes concernées uniquement. M. Badel ajoute que les employés ne plaignent en général pas leur employeur.

En revanche, sur les petits commerçants qui font partie du regroupement qui a fourni les chiffres, il dit ne pas se prononcer.

Un député (PLR) se dit surpris de l'opposition qu'il semble constater entre la liberté d'expression, sanctuarisée, qui prévaudrait, face à la liberté de commerce et d'industrie. Il souhaite que les deux puissent trouver un terrain d'entente et coexister. Il relève que les acteurs du commerce font face à leurs difficultés (concurrence française, force du franc, ouvertures dominicales) et que, de surcroît, ils se retrouvent face à des samedis où des panneaux indiquent que la circulation sera difficile en ville en raison de manifestations. Il souhaite sortir de cette opposition afin de trouver un terrain d'entente. Il comprend que le PL n'est pas le bienvenu, mais demande si une ouverture est présente dans les rangs de la CGAS sur un éventuel calendrier, par exemple.

M<sup>me</sup> Cattani affirme avoir apporté des arguments sur le fait de rendre visibles des opinions minoritaires dans la cité. Aussi, restreindre ce droit est problématique pour la vie de la démocratie. Elle dit comprendre les problématiques évoquées. Or, le PL qui est proposé ici va beaucoup trop loin et est manifestement contraire au droit supérieur, car il interdit certaines zones à toute manifestation. Le *statu quo* permet déjà une négociation et tout le monde devrait pouvoir s'y retrouver ; à la limite, elle estime qu'ils sont les plus lésés, car les parcours ne leur sont pas accordés.

**Audition de M<sup>me</sup> Flore Teyssiere, secrétaire patronale, Genève Commerces, M. Sébastien Aeschbach, membre du comité et responsable de la commission promotion de Genève, Genève Commerces, M. Yves Menoud, secrétaire patronal, Node, et M. Charles Millo, Node, le 26 août 2024**

M<sup>me</sup> Teyssiere rappelle que Genève Commerces représente des enseignes de toutes les tailles, et comprend environ 80 membres. M. Menoud indique que la Node regroupe pour sa part 600 membres dans le commerce de détail, surtout des petites structures.

M<sup>me</sup> Teyssiere explique que la situation actuelle dans le commerce de détail est préoccupante, car de nombreuses structures ont fermé ces derniers temps. Ces fermetures touchent aussi de grandes enseignes comme Esprit ou Franz Carl Weber. Il y a également plusieurs arcades vides à Genève, qui est pourtant une ville dynamique. Les commerces physiques sont en compétition avec les commerces en ligne et ceux situés à l'étranger, en raison des charges élevées, des horaires, des difficultés d'accès en cas de travaux, ou de l'emplacement.

Les manifestations ne sont pas un élément nouveau, et les commerçants avaient déjà fait part de leur mécontentement en 2019 lorsque le nombre de



blocages était devenu trop important. Le sujet est revenu au sein du comité depuis 2021. Concernant l'année 2024, le nombre de manifestations s'élève à 18 au 30 juin, ou 14 en excluant celles à caractère récurrent comme le Tour de Romandie et le 1<sup>er</sup> mai. Sur ces 14 manifestations, 12 ont eu lieu le samedi.

Il y a eu 9 semaines de suite avec des manifestations, et les associations ont reçu beaucoup de plaintes de la part de leurs membres, qui apprennent la tenue d'une manifestation à peine deux jours avant, ce qui pose problème pour la planification. M<sup>me</sup> Bachmann, la conseillère d'Etat, a entendu les préoccupations des commerçants et a indiqué que ces manifestations posent aussi problème aux TPG, qui doivent adapter leurs itinéraires.

Suite aux plaintes reçues, Genève Commerces a procédé à un sondage auprès de ses membres. Celui-ci révèle que les petits commerces sont les plus touchés par les désagréments causés par les manifestations. En termes de chiffre d'affaires, la majorité des commerces fait état d'une baisse supérieure à 20%. Les perturbations sont ressenties pendant la demi-journée lors d'une manifestation. Les petits commerces profitent et dépendent en outre du flux généré par les grands commerces.

La problématique principale est celle de la récurrence, car les clients risquent de ne plus venir au centre-ville si les manifestations devaient continuer à avoir lieu plusieurs samedis de suite.

Genève Commerces a rencontré la secrétaire juridique du DIN. Les associations souhaitent une solution qui permettrait d'opérer une pesée des intérêts entre le droit de manifester et la liberté commerciale. Elles ne se prononcent pas sur les causes des manifestations mais défendent les intérêts de leurs membres et les emplois locaux. Le samedi étant le jour le plus important pour le commerce, il s'agirait en tout cas d'éviter ce jour. D'autres tracés pourraient être envisagés, et il serait nécessaire de pouvoir mieux anticiper les manifestations.

Au sujet du PL, qui a été déposé suite à la récurrence des manifestations ce printemps, et aux réactions des commerces et de la population, les associations le jugent trop radical. Elles ne demandent pas une interdiction totale sur certains axes, mais une solution équilibrée. Il s'agirait peut-être d'apporter des amendements au PL, afin d'éviter la récurrence des manifestations ainsi que leur tenue le samedi et lors des grandes périodes commerciales.

M. Menoud ajoute que les manifestations impactent une zone bien plus grande que les quelques rues par lesquelles elles passent. Genève est une zone commerciale pour tout le Grand Genève, et les communications dans les journaux ou sur les autoroutes envoient un message très négatif et dissuadent

les personnes de venir au centre-ville. L'intégrité physique des personnes peut aussi être menacée.

Un député (PLR) estime que le sondage donne un état des lieux factuel. Depuis quelques mois, le nombre de manifestations est en effet problématique, et il semblerait que les PME sont particulièrement touchées. Il souhaite avoir des précisions quant aux annonces dans les journaux et sur l'autoroute, ainsi qu'au sujet de la prévisibilité.

M<sup>me</sup> Teyssiere confirme ces propos. Il y a une grande dépendance entre les grands et les petits commerces. Genève Commerces ne représente que deux grandes enseignes. M. Menoud indique que la Node ne représente que des petits commerces. Elle a été créée par l'association des bouchers et des boulangers en 1922. M. Millo ajoute, au sujet de la prévisibilité, que la gestion des employés est impactée, ainsi que celle des marchandises. Les commerces sont en effet notifiés moins de deux jours avant.

Un député (PLR) s'enquiert de l'impact inverse sur les commerces de France voisine. M<sup>me</sup> Teyssiere ne possède pas ces informations.

M. Aeschbach précise que le consommateur risque de ne plus se déplacer au centre-ville et de faire ses achats en ligne, car le centre-ville sera considéré comme non fréquentable. Les petits commerces souffrent de la baisse générale du trafic de la clientèle. Pour revenir sur le sujet des PME, tous les emplois sont précieux, aussi ceux des grandes enseignes ou des enseignes de luxe. Après 9 samedis de manifestations, l'équivalent de 3 temps pleins en chiffre d'affaires a été perdu pour les magasins Aeschbach.

Le député (PLR) indique que les alternatives ne sont pas durables, car les commerces de France voisine sont bien moins desservis en transports publics. Il souhaite avoir des précisions sur l'avis des associations quant au PL.

M<sup>me</sup> Teyssiere précise que les associations souhaitent une solution mesurée, et ne pas interdire totalement les manifestations sur le U lacustre, par exemple.

M. Aeschbach ajoute que les manifestations classiques ne posent pas problème, c'est la récurrence des autres manifestations. Les associations sont reconnaissantes du dépôt du PL, car il n'est pas possible de pérenniser les commerces actuellement. La liberté d'être à disposition des Genevois doit être garantie. M. Menoud poursuit en indiquant que les membres font fonctionner l'économie et désirent un respect.

Un député (S) admet qu'il faudrait avoir un équilibre entre le droit de manifester et celui de commercer. Néanmoins, la vie de la ville ne passe pas uniquement par le commerce, et les manifestations sont aussi le revers de la médaille de la Genève internationale. Il serait intéressant de connaître le

nombre de manifestants pour les 14 manifestations mentionnées, car certaines sont de faible amplitude. Le G8 a par exemple eu un impact majeur en termes de sécurité, mais c'était un cas isolé. En outre, la France voisine est le pays des manifestations par excellence, et les commerces frontaliers se situent hors des centres-villes. Le député (S) est de plus surpris par la nécessité de mettre des collaborateurs en congé lors des manifestations.

M. Aeschbach explique que des manifestations avec 300 personnes ont bloqué la ville. Les associations sont en outre admiratives du travail effectué au DIN, qui reçoit un nombre élevé de demandes d'autorisations. La critique principale est la récurrence des manifestations. Néanmoins, un centre-ville n'est pas animé par des manifestations, bien au contraire. La durée du dommage s'étend au-delà de celle de la manifestation. Quant aux employés, les commerces doivent annoncer les horaires plus de deux semaines à l'avance et ne peuvent pas réagir au dernier moment.

M. Menoud ajoute que la communication autour d'une manifestation est toujours la même, que cette dernière soit grande ou petite. De plus, certains collaborateurs ont des primes sur le chiffre d'affaires le samedi, et sont bloqués lorsqu'ils doivent rentrer chez eux. En outre, les commerces doivent gérer leur stock de marchandises, surtout pour les denrées périssables.

Un député (MCG) concède que le PL semble excessif et risqué. Il est étonné de l'importance du samedi sur le chiffre d'affaires, et aimerait savoir si un amendement interdisant les manifestations sur le U lacustre le samedi serait de bon aloi.

M. Aeschbach indique que les manifestations ont un impact très étendu. Le samedi représente 2 à 2,5 fois le chiffre d'affaires d'un jour normal. Il serait ravi que les manifestations soient interdites le samedi, hormis pour le 1<sup>er</sup> mai par exemple. Cependant, l'objectif n'est pas de supprimer des droits, mais de trouver une solution équilibrée.

M. Millo révèle que l'approvisionnement de son commerce de la rue de la Corraterie est perturbé lors des manifestations, la police interdisant l'accès au magasin pour la logistique le samedi matin, alors qu'il s'agit d'un jour important, lors duquel les employés préparent les arrangements de fleurs pour le lundi. M. Millo a perdu 40% de son chiffre d'affaires le samedi lors des manifestations récurrentes du printemps. La durabilité des commerces est ici en jeu et, si la situation ne s'améliore pas, les commerces vont quitter le centre-ville.

Un député (Ve) explique que le PL est en conflit avec le droit supérieur, le droit de manifester étant un droit fondamental. Il faut aussi faire attention aux

traités internationaux. Si le PL devait être appliqué, les manifestations se déplaceraient, mais leurs effets seraient les mêmes.

M. Aeschbach explique que le DIN a déjà réagi et a mis plusieurs manifestations sur la rive droite, ce qui a libéré le centre-ville. Cependant, lorsque le U lacustre est bloqué, tout est bloqué.

Un député (Ve) se demande si des amendements se concentrant sur la question de la prévisibilité seraient judicieux.

M. Aeschbach répond que cela réglerait 5% du problème. La perte du chiffre d'affaires sera la même.

Le député (Ve) demande alors s'il serait envisageable que l'Etat contribue à la compensation des dommages, en facilitant par exemple les commandes en ligne dans les commerces genevois, afin de garantir les deux libertés.

M. Menoud répond par la négative. La vente par correspondance est une logistique différente et ne règle pas le problème. Il serait bien que les manifestations n'aient pas tout le temps lieu aux mêmes endroits, afin que l'impact soit balancé. Néanmoins, au sujet de la prévisibilité, les autorisations ne sont données par les autorités que quelques jours à l'avance.

Un député (Ve) pense qu'il est effectivement excessif de bloquer le centre-ville tous les samedis. Il se demande si le PL pourrait prévoir quelques exceptions comme le 1<sup>er</sup> mai, ou s'il faudrait durcir la pratique actuelle sur le nombre et la grandeur des manifestations.

M. Aeschbach indique que le DIN a un travail difficile et reçoit des informations lacunaires. Le nombre de manifestants n'est pas vraiment prévisible. Les associations souhaitent au final que les députés tiennent compte de leurs préoccupations, et aient pour objectif la sauvegarde des emplois dans le secteur du commerce de détail.

Un député (LJS) demande si le DIN a répondu aux attentes ou si une loi est nécessaire.

M<sup>me</sup> Teyssie pense que la discussion avec le DIN était productive, mais il n'y a pas de garantie que la situation de récurrence ne se répétera pas. M. Aeschbach se demande pourquoi le nombre de manifestations a baissé. Cela est peut-être dû à une pression dans la presse.

A la question d'un député (UDC) demandant si les associations ont demandé un avis de droit, M<sup>me</sup> Teyssie répond par la négative. Néanmoins, une pesée des intérêts relève du bon sens.

Une députée (PLR) souhaite avoir la confirmation que la prévisibilité ne permet que de décommander des employés, et quel serait le nombre de

fermetures du pont du Mont-Blanc acceptable par année. M. Aeschbach confirme le premier propos et juge que deux fermetures seraient acceptables.

Un député (S) requiert un exemple de menace sur l'intégrité physique, telle qu'évoquée en début d'audition. M. Menoud répond que les manifestations font peur aux clients, surtout aux personnes âgées et aux familles. Par le passé, certaines manifestations ont débordé.

M<sup>me</sup> Teyssiere conclut en disant que les commerçants veulent juste pouvoir exercer leur activité et ne requièrent pas d'aide financière de l'Etat.

**Audition de M<sup>me</sup> Anita Goh, coordinatrice de campagnes, Amnesty International Suisse, et M. Michael Ineichen, responsable du plaidoyer, Amnesty International Suisse, le 2 septembre 2024**

M<sup>me</sup> Goh présente son association qui est une organisation de défense des droits humains au niveau international mais également au niveau cantonal avec un bureau régional et un international, tous deux situés à Genève. Genève est donc un endroit stratégique et important pour Amnesty, et pour le mouvement mondial des droits humains en général.

Selon les représentants d'Amnesty International, ce projet de loi, s'il était adopté, violerait le droit international des droits humains applicable en Suisse. En particulier, il introduirait des restrictions inutiles et disproportionnées à l'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'expression.

Il exposerait le canton à d'éventuelles actions judiciaires pouvant aller devant le Tribunal fédéral et jusqu'à la Cour européenne des droits de l'homme ou devant des organes de traité des Nations Unies.

Il constituerait, par ailleurs, un précédent regrettable en Suisse et nuirait à l'image de la Genève internationale, hôte du siège européen de l'ONU, hôte du Conseil des droits de l'homme et, de fait, capitale internationale des droits humains.

Un député (Ve) demande comment se positionne le droit de manifester en Suisse par rapport aux autres pays.

M<sup>me</sup> Goh transmettra à la commission un rapport datant de juillet, qui établit une comparaison entre 21 pays d'Europe, y compris la Suisse (en annexe). En tous les cas, Genève a traduit dans sa constitution les principes du droit international, bien que certains éléments en désaccord avec ces standards aient été constatés.

M. Ineichen précise qu'Amnesty International considère que le régime d'autorisation en vigueur pour les manifestations n'est pas tout à fait conforme

au droit international, qui demande un régime de notification. Il ne devrait pas être nécessaire de demander la permission afin d'exercer un droit fondamental. Genève n'est cependant pas le seul canton qui pratique le régime d'autorisation. Amnesty International sortira un rapport plus détaillé sur l'état des lieux en Suisse en fin d'année.

Un député (PLR) estime que la fréquence des manifestations à caractère politique desservit les causes défendues, car la population est fatiguée par les perturbations engendrées. En outre, dans le cadre du changement climatique, la population est encouragée à utiliser les transports publics, mais ceux-ci sont touchés par les blocages.

M<sup>me</sup> Goh indique qu'il n'est pas du ressort d'Amnesty de juger de l'impact des manifestations. Si, à un moment donné, il apparaît que le nombre de manifestations à un endroit engendre une charge disproportionnée sur les autres droits, dont celui à un environnement sain, il convient que les autorités procèdent à une pesée des intérêts, suivent le test en trois parties, et imposent les restrictions nécessaires au cas par cas.

Un député (Ve) s'enquiert de l'existence de dispositions proches de celles du PL dans d'autres cantons et, le cas échéant, au vu du fait que ces textes seraient contraires au droit supérieur et au droit constitutionnel suisse, demande s'il existe des arrêts du TF ou de la CEDH.

M<sup>me</sup> Goh rappelle qu'un mapping a été entrepris sur les autres cantons, et qu'il n'existe apparemment pas de législation équivalente à celle du PL. L'année dernière, la presse a fait état d'un cas d'interdiction générale à Berne pendant le marché de Noël. Amnesty a contacté les autorités bernoises, qui leur ont expliqué qu'il ne s'agissait pas d'une interdiction générale, qui violerait le droit. Les autorités avaient en effet procédé à un examen au cas par cas. Un cas similaire a eu lieu à Lucerne.

Un député (PLR) juge qu'il s'agit d'une question de proportionnalité, et que le texte peut encore être amendé et modifié, par exemple en supprimant le terme « politique » et en établissant une liste des manifestations autorisées dans les lieux problématiques. Il s'enquiert des arguments qui permettraient d'interdire certains lieux. Le problème n'est pas les manifestations en tant que telles, mais les blocages à répétition, qui décrédibilisent les causes défendues. Les bases légales existantes n'ont apparemment pas suffi ce printemps, le droit de manifester ayant empiété sur les libertés de circulation et de commerce.

M<sup>me</sup> Goh juge qu'il s'agit plutôt d'apprendre de la situation du printemps. Les restrictions sont possibles et définies dans la constitution genevoise. Une application de la loi suffit donc en théorie.

Un député (PLR) déclare qu'il est ardu de définir quand autoriser ou non une manifestation. De plus, le but d'une manifestation est d'avoir la résonance la plus étendue possible, mais si plus personne ne se rend en ville le samedi, la cause défendue ne sera plus entendue.

M<sup>me</sup> Goh précise que le droit permet déjà d'interdire une fois, et d'autoriser une autre fois. Le cadre juridique des droits humains et de la Constitution rend possibles une mise en balance et un examen au cas par cas. Le droit de manifester n'est pas un droit absolu mais relatif, et des limites peuvent être posées. L'architecture et l'essence des droits humains doivent être laissées ouvertes, et données à la gestion des autorités. Il ne serait pas judicieux de restreindre le cadre, et de hiérarchiser les droits humains. Il est actuellement possible d'opérer une pesée des intérêts continue, ce qui a par exemple permis de prendre des mesures différentes d'un pays à l'autre pendant la pandémie de covid. Les critères existent déjà dans la loi, mais il serait peut-être possible d'introduire des directives pour l'interprétation.

Un député (PLR) souhaite savoir si le simple fait de devoir demander une autorisation constitue une restriction au droit de manifester.

M<sup>me</sup> Goh explique que le régime d'autorisation ne constitue pas en soi une violation du droit international, tout dépend comment il est appliqué. Il est évident que les autorités ont un rôle à jouer en cas de manifestation, donc il est toujours mieux qu'elles soient informées. Néanmoins, un droit humain doit être garanti à tous, et n'est pas un privilège. Si l'autorisation devient discrétionnaire, cela pose problème.

Un député (PLR) juge qu'il faut opérer une distinction entre les combats en faveur de la liberté dans les pays autocratiques, et ceux menés dans une démocratie comme la Suisse. A son sens, les enjeux sont ceux d'une pesée d'intérêts avec la liberté de commerce, car les personnes auditionnées précédemment ont fait part d'une incidence réelle de la récurrence des manifestations sur leur quotidien de commerçants.

M<sup>me</sup> Goh déclare que la liberté économique n'est pas vraiment au même rang que la liberté de manifester dans les traités internationaux, ce qui n'empêche pas de les prendre en compte. La CEDH admet l'existence d'autres droits que ceux reconnus par la convention, mais le seuil est plus élevé que pour celui des droits humains. Les droits humains reconnus dans les traités internationaux en Suisse sont au même niveau, mais, pour les autres, la Cour demande à ce qu'il existe un impact incontestable sur la vie d'autrui, qui exigerait des mesures nécessaires. Il ne suffit pas que les restrictions soient juste opportunes, pratiques ou souhaitables. S'il est possible de justifier que des mesures impératives doivent être prises en raison d'un impact

incontestable sur les entrepreneurs, cela rentre dans le cadre du triple test évoqué précédemment, mais le seuil de justification est élevé.

Un député (PLR) insiste sur la notion de proportionnalité. Dans la logique de coexistence, il se demande quel rôle joue la proportionnalité, car les commerçants jugent qu'elle n'a pas été respectée ce printemps.

M<sup>me</sup> Goh ne possède pas les données sur les 14 manifestations du printemps, mais l'un des principes faisant partie de l'essence du droit de manifester est celui d'être à portée d'ouïe et de vue du public cible. Evidemment, certains endroits sont plus passants que d'autres, et les autorités doivent conserver une flexibilité dans l'octroi de l'autorisation, au cas par cas.

M. Ineichen répète qu'il est déjà possible d'effectuer une pesée des intérêts, qui est du ressort des autorités. Les tribunaux jugeront si elle a été correctement effectuée. L'exclusion totale d'un périmètre n'est pas compatible avec les obligations de la Suisse et de l'Europe. Néanmoins, les autorités doivent se poser la question de la raison de la récurrence de manifestations sur des thèmes similaires.

Un député (S) souhaite avoir la confirmation qu'une modification législative serait disproportionnée en matière de privation des droits fondamentaux. La gestion est du ressort du pouvoir exécutif, pas de celui du législatif. M<sup>me</sup> Goh confirme ces propos.

Un député (LJS) demande si la récurrence constituerait un motif suffisant pour l'interdiction d'une manifestation. Les autorités n'ont apparemment pas suffisamment protégé la liberté de commerce et de l'industrie, d'où l'enjeu. La Genève internationale est effectivement un lieu privilégié pour faire entendre les causes défendues par les manifestants, mais cela a pénalisé excessivement les commerçants locaux.

M<sup>me</sup> Goh déclare qu'il ne faut pas mélanger la pesée des intérêts entre les droits, et la proportionnalité des restrictions prises. La mesure qui restreint doit être nécessaire pour atteindre le but visé, sans aller plus loin. Il n'est pas possible d'interdire totalement, si d'autres mesures peuvent être prises. La question de la récurrence ne serait pas un juste motif au sens du droit international, car la liberté de manifester est une combinaison entre la liberté d'expression et la liberté de réunion pacifique. La liberté d'expression n'est pas limitée au nombre de fois où l'on prend la parole. Chacun est libre de répéter ses propos autant de fois qu'il le souhaite. La CEDH avait identifié la récurrence ou la durée d'une manifestation comme faisant partie du message.

Le député (LJS) se questionne sur la possibilité d'utiliser le motif de la récurrence pour proposer un autre lieu pour la tenue d'une manifestation, ce qui constituerait un compromis.



M<sup>me</sup> Goh confirme que si les autorités, dans certains cas, constatent une charge disproportionnée sur d'autres libertés, elles pourraient établir une restriction qui prendrait la forme d'un autre parcours. Cela se pratique déjà, car il y a souvent des changements de route, de durée et d'horaire. La situation évoquée dans l'exposé des motifs n'est pas vraiment compréhensible au vu des possibilités déjà existantes.

Un député (Ve) croit comprendre qu'inscrire dans la loi ou le règlement une limitation du nombre de fois qu'un lieu peut être utilisé pour une manifestation ne serait pas acceptable, mais qu'un examen au cas par cas le serait. M<sup>me</sup> Goh confirme que, s'il s'agit du résultat d'une analyse au cas par cas selon le contexte local, c'est acceptable, mais pas si cela a été inscrit dans une loi.

### **Audition de M. Philippe Schwarm, président de Genève Tourisme, le 2 septembre 2024**

M. Schwarm est président de la Fondation Genève Tourisme et Congrès, et siège au conseil de la fondation depuis près de 10 ans. Le rôle principal de la fondation est l'accueil avec une structure liée à une loi sur le tourisme.

Les deux tiers de ses recettes sont issus de la taxe de séjour. Actuellement, une nuitée sur quatre est issue du tourisme indigène, ce qui constitue une bonne nouvelle, car la part était d'une sur cinq avant le covid. De l'avis des restaurateurs et hôteliers, les visiteurs changent leur programme dans le cas d'une manifestation le samedi. Genève Tourisme ne possède pas de statistiques précises, mais il est vrai qu'une manifestation à la place des Nations provoque beaucoup moins de perturbations pour les touristes. En cas de manifestation au centre-ville, les visiteurs risquent de décider d'écourter leur séjour ou d'aller ailleurs. Genève Tourisme a un rôle d'accueil, mais la fondation sait que la récurrence des manifestations le samedi a fortement péjoré les commerces locaux.

Une députée (S) s'interroge sur l'importance du rayonnement de la Genève internationale pour Genève Tourisme.

M. Schwarm opère une distinction entre la clientèle de loisirs et la clientèle professionnelle. Trois congrès sur quatre ayant lieu à Genève sont en lien avec la santé, et rassemblent entre 500 et 2000 visiteurs. Genève, de par sa capacité limitée à 11 000 offres d'hébergements, ne peut pas accueillir de très grands congrès. La clientèle de loisirs a beaucoup progressé, Genève est visitée sur deux à trois jours, bien que certains visiteurs se rendent ensuite par exemple à Chamonix.

La députée (S) remarque qu'il y a eu une hausse des nuitées cet été, donc les manifestations récurrentes n'ont apparemment pas impacté le tourisme.

M. Schwarm précise que l'évolution des nuitées a été consécutive à l'augmentation de l'offre d'hébergement. Cependant, le taux d'occupation par établissement est en légère baisse. Il faut aussi prendre en considération le prix moyen dépensé par les touristes. La clientèle du Moyen-Orient, qui dépense beaucoup, est moins venue cette année.

Un député (S) note la reprise du tourisme, qui se porte mieux depuis la fin de la pandémie. Il s'enquiert de l'existence d'une étude de l'impact des manifestations sur l'image de Genève, notamment en termes d'insécurité.

M. Schwarm doute qu'il y ait un problème d'insécurité, mais le visiteur est exigeant, il a beaucoup de choix, et il réserve de plus en plus à la dernière minute. S'agissant de la clientèle d'affaires, le Bureau des congrès est en concurrence avec 30 autres destinations. Le dossier de Genève est solide techniquement, mais la différence s'opère sur les petites choses. La stabilité institutionnelle et les transports performants font partie de l'argument de vente. La fermeture de l'aéroport une demi-journée en raison d'une manifestation a eu beaucoup d'influence sur le Bureau des congrès, et sa réputation a été mise à mal, alors qu'il a fallu des années pour la construire. Les manifestations en tant que telles ne sont pas remises en cause par Genève Tourisme, mais leur récurrence.

Un député (Ve) perçoit mal en quoi les manifestations ont un impact sur le tourisme, au vu du fait que tout reste ouvert. La découverte de la ville reste possible. De même, la clientèle d'affaires n'est a priori pas touchée par les manifestations au centre-ville.

M. Schwarm indique que Genève possède la plus grande concentration d'hôtels 5 étoiles au monde. Ces derniers sont équipés de salles de spectacle et de congrès, et d'une infrastructure propre. Un visiteur venant pour un congrès prolonge facilement son séjour pour visiter Genève, mais son comportement changera en cas de manifestation. De plus, chaque visiteur reçoit une carte pour les transports et, s'il ne connaît pas la ville, il aura une expérience négative en cas de déviation des lignes, par exemple, et en fera part à son entourage. Il faut donc tenter de faire cohabiter tout le monde.

Le député (Ve) remarque que les commerçants se sont plaints d'être mal informés des manifestations, et il est donc surpris que les touristes le soient apparemment davantage.

M. Schwarm explique que les offices de tourisme informent la clientèle au travers du programme « Excellence Club ». Les employés de Genève Tourisme forment le personnel hôtelier, celui de la restauration, et même les

contrôleurs TPG. Dès que Genève Tourisme a connaissance de la tenue d'une manifestation, il transmet l'information de manière large.

Le député (Ve) déclare que l'existence de la Genève internationale suppose la défense d'un certain nombre de causes. Il serait peut-être possible d'en faire un argument touristique.

M. Schwarm mentionne que le comportement d'un visiteur n'est pas le même à la place des Nations qu'au centre-ville. La récurrence des manifestations au centre-ville est bien plus préoccupante.

Un député (PLR) se demande s'il ne faudrait pas en profiter pour revoir les horaires d'ouverture des magasins, afin de compenser les perturbations pendant la journée, au vu du fait que les horaires actuels sont critiqués par la clientèle.

M. Schwarm admet qu'il est évident que des horaires élargis seraient profitables au tourisme. Il est d'ailleurs recommandé aux visiteurs de se rendre en station le dimanche, car leurs commerces sont ouverts.

Un député (Ve) se pose la question de l'attractivité des manifestations, selon leur type. Le 1<sup>er</sup> mai est plutôt festif.

M. Schwarm explique que la récurrence des manifestations au centre-ville génère le plus de critiques. Il doute qu'une manifestation puisse être perçue positivement, et cela dépend beaucoup des cultures. Par exemple, les touristes japonais n'ont pas la notion du vol et, s'ils sont victimes d'un pickpocket, ils en seront très choqués. Le visiteur établit un programme, et le modifiera en cas de manifestation.

Une députée (PLR) souligne qu'une réputation est fragile et peut vite être écornée. Il ne serait pas judicieux que l'image de Genève devienne celle d'une ville de manifestations. Elle souhaite avoir la confirmation qu'une manifestation n'est pas perçue comme un élément positif par les touristes, quelle que soit sa taille.

M. Schwarm déclare qu'un touriste ne vient certainement pas pour une manifestation en tant que telle, et changera son comportement si l'une devait avoir lieu. De surcroît, les commerçants perdent de la clientèle et du chiffre d'affaires, le samedi pouvant pour certains commerces représenter jusqu'à 50% du chiffre. La taille de la manifestation n'a en effet aucune incidence sur la perception. De plus, l'aéroport et les autoroutes mettent en garde les personnes en cas de manifestation, peu en importe l'ampleur.

La députée (PLR) demande à quel moment Genève Tourisme est informée de la tenue d'une manifestation.

M. Schwarm révèle qu'une équipe suit les médias et réseaux sociaux en permanence. Genève Tourisme ne reçoit pas toujours les informations officielles.

Une députée (S) rebondit sur la notion de perception et regrette l'absence d'une étude précise. Personnellement, elle a rencontré deux touristes sud-coréennes lors de la Grève féministe, et ces dernières ont montré beaucoup d'intérêt et ont désiré rejoindre la partie festive de la manifestation à la fin. La perception peut donc varier, et les personnes ont plutôt tendance à témoigner en cas de mécontentement. Il serait peut-être judicieux de mettre en place un questionnaire de satisfaction, par exemple.

M. Schwarm répond que Genève Tourisme ne tient pas une main courante systématique des témoignages reçus aux guichets. Néanmoins, les témoignages font plutôt état d'un changement des habitudes en cas de manifestation. Leur récurrence est problématique, et le centre-ville n'est pas extensible. Un minimum de proportionnalité serait souhaitable.

### **Suite des travaux, le 9 septembre 2024**

Un amendement conjoint a été déposé par deux députés MCG et PLR.

Un député (PLR) est favorable à des propositions supplémentaires, car le problème du PL est qu'il cible les manifestations politiques. L'objectif est de limiter le trop-plein de manifestations.

Un député (S) rappelle qu'un PL qui restreindrait le droit de manifester sera rejeté au niveau juridique. Le pouvoir exécutif a déjà les compétences pour autoriser ou non en fonction de l'intérêt prépondérant. Une motion qui s'adresserait à l'exécutif aurait plus de sens.

Un député (PLR) souligne que l'important est de réguler les manifestations. Le PL n'est pas applicable en l'état, et il s'agit de réfléchir à une autre formulation.

Un député (MCG) pense que deux visions s'opposent, soit l'interdiction absolue et l'autorisation absolue. Ces deux visions ne sont pas en adéquation avec la réalité vécue à Genève. Il faut cadrer la quantité, le lieu et l'horaire des manifestations. La liberté d'expression ne doit pas empiéter sur la liberté de circuler et de commerce. Le législateur doit donc définir un cadre, et une motion ne serait pas suffisante.

Un député (S) souligne qu'une des visions demande un PL et l'autre pas.

Un député (Ve) perçoit bien qu'une limitation du droit de manifester pose un réel problème de conformité au droit supérieur, raison pour laquelle il n'est par exemple pas interdit de manifester sur le tarmac de l'aéroport. Il faut opérer

une pesée des intérêts, mais un PL n'a aucune chance d'aboutir. Pour rappel, la liberté économique n'est pas au même niveau que le droit de manifester. Il serait peut-être judicieux d'édicter des recommandations, par exemple.

Un député (UDC) rappelle que la conseillère d'Etat avait indiqué avoir reçu plus de 200 demandes d'autorisations pendant les 6 premiers mois de 2024. Il faut donc trouver un équilibre pour les lieux et la quantité. Pour exemple, à Buenos Aires, les manifestations sont nombreuses mais limitées à un endroit précis, et n'entravent pas toute la ville. Il serait peut-être possible de limiter les manifestations à la place des Nations.

### **Discussion et vote sur le PL 13448, le 8 septembre 2025**

Le président précise qu'il existe deux amendements : un proposé par un député MCG seul et un autre proposé conjointement par les députés MCG et PLR.

Le député (MCG) confirme que l'amendement commun des députés MCG-PLR remplace son amendement initial.

La commission discute de manière informelle de la possibilité de procéder au vote, ce qui est finalement décidé.

Un député (S) précise que cette mesure pourrait être considérée comme illégale au regard du droit, car elle restreint le droit de manifester, qui est un droit fondamental. Il souligne que, si le projet de loi est accepté, un recours est très probable et qu'il a de fortes chances d'aboutir. Selon lui, le canton attire davantage de manifestations en raison de son statut de ville internationale avec aéroport, ce qui accentue l'importance de respecter le droit de manifester.

Un député (MCG), au nom de son groupe, rappelle que plusieurs exigences doivent être conciliées, bien qu'elles soient par nature contradictoires, ce qui nécessite un arbitrage. Il souligne que le droit de manifester existe déjà et que des espaces sont disponibles pour le faire. Il est également nécessaire de permettre l'accès au centre-ville, ce que prévoit l'amendement, mais avec certaines restrictions. Il insiste sur le fait que le samedi constitue un moment sensible, avec un grand nombre de personnes dans le centre-ville, et qu'il doit être traité comme une période privilégiée. Il ajoute que le droit de se déplacer et d'accéder à l'ensemble de la ville est un droit relatif, tout comme le droit de manifester. Il rappelle qu'il est impossible de manifester dans des lieux comme l'hôpital cantonal en empêchant le personnel médical de travailler. Le projet de loi présenté par son collègue met en évidence la nécessité de maintenir la fluidité du réseau de tram au centre-ville. Il souligne également l'importance du lac et propose un amendement visant à relativiser le texte d'origine, qui imposait des interdictions difficilement applicables. L'objectif est de mettre en

place un cadre relatif permettant d'arbitrer et de garantir un usage économe du centre-ville.

Un député (UDC) partage ce point de vue et estime que l'amendement rend le projet de loi intéressant. Il permet de souligner la nécessité d'un réseau de transport public fluide dans les axes principaux. Selon lui, cela ne restreint pas les manifestations, mais les canalise intelligemment pour concilier les intérêts des manifestants, des usagers, des commerces et des transports publics. Pour cette raison, l'UDC soutiendra le projet.

Un député (Ve) indique que le département a adopté une politique plus restrictive concernant l'acceptation de certaines manifestations, avec des parcours alternatifs, mais qu'aucune législation n'a été mise en place depuis un an, car la situation s'est calmée. Il estime qu'il n'est pas nécessaire de légiférer davantage. Il considère que les manifestations concernées ne durent généralement pas plus de 30 minutes et il juge excessif de mettre en place une loi qui pourrait être invalidée par les tribunaux au regard du droit de manifester. Les restrictions proposées lui paraissent peu efficaces, et il annonce que le PL sera refusé, sans qu'un référendum soit nécessaire, car la loi ne serait pas applicable.

Un député (LC) indique qu'il entend ces arguments, tout en rappelant que son groupe, Le Centre, reste attentif au droit de manifester. Contrairement à certaines opinions exprimées, il estime qu'il est temps de légiférer pour éviter de nouvelles situations chaotiques. Selon lui, le texte s'inscrit dans une approche modérée, intelligente et pragmatique.

## Votes

### *1<sup>er</sup> débat*

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13448 :

Oui : 9 (2 UDC, 3 PLR, 1 LC, 2 MCG, 1 LJS)

Non : 5 (3 S, 2 Ve)

Abstentions : –

*L'entrée en matière est acceptée.*

### *2<sup>e</sup> débat*

Le président procède au vote du 2<sup>e</sup> débat :

Titre et préambule pas d'opposition, adopté

Art. 1 pas d'opposition, adopté

Art. 5, al. 7

Le président met aux voix l'amendement MCG-PLR à l'art. 5, al. 7, phrase introductive :

*<sup>7</sup> Dans tous les cas, les manifestations à caractère politique au sens de l'article 2, lettre d, de la loi concernant la facturation des frais de sécurité lors de manifestations, du 14 octobre 2016, sont restreintes, étant autorisées de manière exceptionnelle le samedi, dans les secteurs suivants :*

Oui : 9 (2 UDC, 3 PLR, 1 LC, 2 MCG, 1 LJS)

Non : 5 (3 S, 2 Ve)

Abstentions : –

***L'amendement est accepté.***

Art. 2 pas d'opposition, adopté

### ***3<sup>e</sup> débat :***

Le président met aux voix l'ensemble du PL 13448 ainsi amendé :

Oui : 9 (2 UDC, 3 PLR, 1 LC, 2 MCG, 1 LJS)

Non : 5 (3 S, 2 Ve)

Abstentions : –

***Le PL 13448, tel qu'amendé, est accepté.***



## PL 13448 - manifestations

24 juin 2024 - DIN

06/11/2025 - Page 1

### Sommaire

1. Principe du droit de manifester
2. Quelques chiffres
3. Organisation des manifestations
4. Perspectives
5. Conclusions



## 1. 1 Droit de manifester

Convention internationale  
Constitution fédérale  
Constitution cantonale

Droit absolu



## 1. 2 Utilisation du domaine public

Deux principes :

- ❖ **Autorité** = Pas de droit à une interdiction absolue de manifester à certains endroits ou à certains moments
- ❖ **Manifestant** = Pas de droit de choisir le lieu, les horaires et les modalités



Analyse au cas par cas :  
Lieu (itinéraire) de la manifestation  
Horaires

### 1. 3 Limites de l'utilisation du domaine public

Intérêt public : principalement l'ordre public et la sécurité publique

Droit fondamental de tiers (ex : contre-manifestation – autres manif.)

Intérêt de tiers : autres usagers du domaine public, transports publics, touristes, commerçants



Pesée des intérêts en présence : proportionnalité

### 2.1 Quelques chiffres

Autorisations délivrées pour des manifestations du 1<sup>er</sup> janvier au 15 juin 2024

Type	Nombre
Politique	197 (dont 30 cortèges)
Festive	333 (dont 38 cortèges)
Sportive/Nautique	41

Janvier			Février			Mars			Avril			Mai			Juin		
1 L			1 J			1 V			1 L			1 M			1 S		
2 M			2 V			2 S			2 M			2 J			2 D		
3 M			3 S			3 D			3 M			3 V			3 L		
4 J			4 D			4 L			4 J			4 S			4 M		
5 V			5 L			5 M			5 V			5 D			5 M		
6 S			6 M			6 M			6 S			6 L			6 J		
7 D			7 M			7 J			7 D			7 M			7 V		
8 L			8 J			8 V			8 L			8 M			8 S		
9 M			9 V			9 S			9 M			9 J			9 D		
10 M			10 S			10 D			10 M			10 V			10 L		
11 J			11 D			11 L			11 J			11 S			11 L		
12 V			12 L			12 M			12 V			12 D			12 M		
13 S			13 M			13 M			13 S			13 L			13 J		
14 D			14 M			14 J			14 D			14 M			14 V		
15 L			15 J			15 V			15 L			15 M			15 S		
16 M			16 V			16 S			16 M			16 J			16 D		
17 M			17 S			17 D			17 M			17 V			17 L		
18 J			18 D			18 L			18 J			18 S			18 M		
19 V			19 L			19 M			19 V			19 D			19 M		
20 S			20 M			20 M			20 S			20			20 J		
21 D			21 M			21 J			21 D			21 M			21 V		
22 L			22 J			22 V			22 L			22 M			22 S		
23 M			23 V			23 S			23 M			23 J			23 D		
24 M			24 S			24 D			24 M			24 V			24 L		
25 J			25 D			25 L			25 J			25 S			25 M		
26 V			26 L			26 M			26 V			26 D			26 M		
27 S			27 M			27 M			27 S			27 L			27 J		
28 D			28 M			28 J			28 D			28 M			28 V		
29 L			29 J			29 V			29 L			29 M			29 S		
30 M						30 S			30 M			30 J			30 D		
31 M						31 D						31 V					

Samedi Pont du Mt-Blanc

Pont du Mt-Blanc

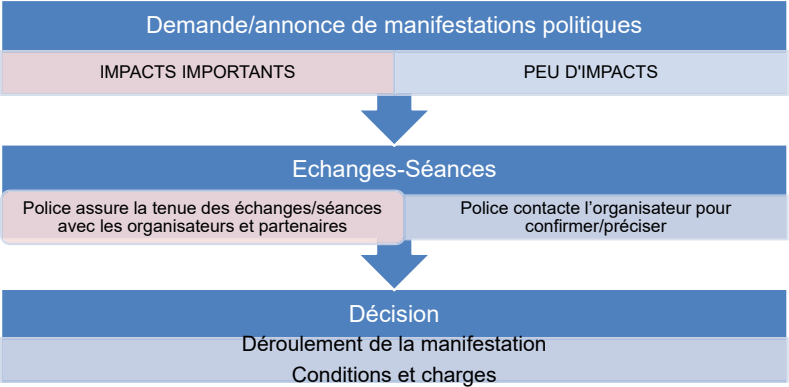
Autres Ponts

Une seule rive

Festive/sportive U-Lacustre

Politiques

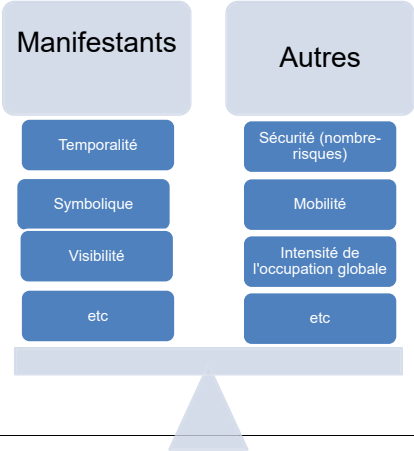
3.1 Organisation - processus



3.2 Organisation - séances



3.3 Décision – proportionnalité



## 4. Perspectives

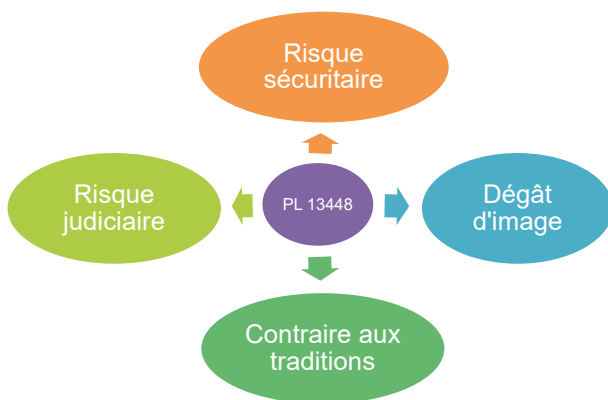
Etablir des **lignes directrices** pour l'utilisation du domaine public pour les manifestations

Transparence

Adhésion

06/11/2025 - Page 11

## 5. Conclusions



MERCI DE VOTRE ATTENTION

?

## PL 13448 - Évaluation juridique

### I. Introduction

Les auteurs du projet de loi PL 13448 justifient leur proposition par les perturbations fréquentes causées par des manifestations à Genève, qui nuisent au droit de circuler et à l'accès aux commerces du centre-ville.

Ces perturbations, particulièrement les samedis, réduiraient prétendument le chiffre d'affaires des commerçants jusqu'à 40 %, détourneraient la clientèle vers la périphérie ou la France voisine. Les manifestations seraient contraires aux efforts visant à promouvoir un centre-ville animé et des transports publics efficaces.

Le projet de loi viserait à encadrer les itinéraires des manifestations pour protéger la liberté de circulation et soutenir les commerces du centre-ville.

Le présent avis vise à analyser la compatibilité du projet de loi PL 13448 avec le cadre juridique.

### II. Implication du projet de loi

Au niveau cantonal, le droit de manifester est régi par la Loi sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu). D'emblée, la loi indique s'appliquer dans le respect des droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale et la Convention européenne des droits de l'homme pour régir l'organisation et la tenue de manifestations sur le domaine public.

Le droit supérieur est ainsi réaffirmé dans sa primauté. Il s'agit principalement des art. 22 Cst. garantissant la liberté de réunion et 11 CEDH sur la liberté de réunion et d'association.

L'art. 5 al. 1 de la LMDPu prévoit que le département évalue l'ensemble des intérêts touchés lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation. Une analyse, au cas par cas et en application du principe de la proportionnalité, doit être effectuée.

Parmi les intérêts touchés, figurent les questions liées au trafic et aux inconvénients potentiels pour les autres usagers du domaine public.

Si l'autorisation est accordée, l'art. 5 al. 2 LMDPu prévoit que 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. Ces charges et conditions peuvent concerner le parcours et l'itinéraire de la manifestation en question.

Le projet de loi PL 13448 vise à introduire un mécanisme d'interdiction absolue de lieux du canton dans lesquels peuvent se tenir, ce qui comprend un simple passage, des manifestations à caractère politique.

Il ne fait pas de doute qu'il s'agit d'une restriction à la liberté de réunion. Celle-ci est majeure, s'agissant de dizaines de kilomètres de parcours interdits, dans des lieux particulièrement visibles du public.

Ainsi, pour la catégorie des manifestations visant à exprimer une opinion, l'analyse de proportionnalité disparaîtrait en cas d'acceptation du projet de loi et mettrait fin à tout pouvoir d'appréciation du Département.

Il s'agit d'examiner ce changement sous l'angle des droits fondamentaux pour en déterminer la compatibilité.

### **III. La liberté de réunion selon le droit supérieur**

Dans la hiérarchie des normes cantonales supérieures, la Constitution de la République et canton de Genève prévoit expressément la liberté de manifestation à son art. 32 al. 1, sous réserves de restrictions prévues par la loi.

L'art. 22 de Cst. garantit la liberté de réunion (al. 1), toute personne ayant le droit d'organiser des réunions et d'y prendre part ou non (al. 2). Sont considérées comme des réunions les formes les plus diverses de 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.

Comme pour l'ensemble des droits fondamentaux, cette liberté peut être limitée, mais sa restriction doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et être proportionnée au but visé (art. 36 al. 2 et 3 Cst.).

Le droit international prévoit des garanties similaires, comme l'art. 11 par. 1 CEDH (en relation avec l'art. 10 sur la liberté d'expression). Cet article consacre notamment le droit de toute personne à la liberté de réunion et à la liberté d'association. Ces articles offrent des garanties comparables à celles énoncées dans la constitution.

L'exercice de la liberté de réunion est soumis aux restrictions qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui (art. 11 par. 2, 1<sup>ère</sup> phrase CEDH).

Le premier type de restriction, qui s'adresse notamment aux organisateurs de manifestations, englobe les conditions imposées à l'exercice du droit à la liberté de réunion, en particulier les règles relatives à la planification et à la conduite d'un rassemblement qui sont dictées par les procédures de notification et d'autorisation obligatoires.



Il existe ainsi, 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 et ATF 138 I 274 consid. 2.2.2). De telles manifestations impliquent la mise à disposition d'une partie du domaine public, en limitant l'usage simultané par des non-manifestants et ne permettent plus, localement et temporairement, un usage commun.

Dans le cadre de l'octroi d'une autorisation de manifester, 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 (ATF 127 I 164 consid. 3). En d'autres mots, 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. 3.2 et ATF 132 I 256 consid. 3).

Dans cette analyse, l'autorité doit prendre en compte le fait que le droit à la liberté de réunion inclut le droit de choisir les horaires et la date, le lieu et les modalités du rassemblement, dans les limites établies au paragraphe 2 de l'article 11 (arrêt CEDH *Sáska c. Hongrie*, 2012, § 21). Les seules interdictions de manifestations dans certains lieux qui semblent admises par la CourEDH sont celles qui ont trait à la sécurité (arrêt CEDH *Rai et Evans c. Royaume-Uni* (déc.), 2009). Les restrictions liées à des lieux doivent en outre être strictement conçues.

Finalement, il est en tous les cas nécessaire qu'une restriction soit nécessaire dans une société démocratique, de sorte qu'aucune autre mesure moins restrictive ne puisse atteindre le but visé.

## **IV. Compatibilité du projet de loi avec le droit supérieur**

Il apparaît qu'une réglementation visant à régler de manière définitive et absolue la pesée des intérêts en présence - en faveur de la tranquillité et du commerce - viole le droit constitutionnel et international en tant qu'elle empêche le contrôle de la proportionnalité pourtant nécessaire à toute restriction d'un droit fondamental.

La LMDPu actuelle prévoit pourtant la possibilité de restrictions de parcours et lieux de manifestation, tout en respectant s'assurant d'une pesée des intérêts concrète.

Il faut aussi relever que les intérêts invoqués pour cette restriction importante ne sont pas sécuritaires mais des questions de confort et de commerce.

Pour conclure, les chiffres avancés à l'appui du projet, s'agissant d'une réduction du chiffre d'affaires des commerces, n'est étayé d'aucune statistique ou étude. L'éventuelle restriction des droits de tiers n'est donc pas avérée. Il s'agit d'un choix politique de réduire la liberté de réunion et non d'une restriction rendue nécessaire par une situation factuelle.

## V. Conclusion

L'analyse conduite *supra* démontre que les modifications légales proposées par le PL 13448 ne pourraient pas être appliquées de manière compatible avec le droit supérieur.

Il ne fait aucun doute que toute décision d'interdiction de manifester ou de refus de parcours fondée sur les articles du PL 13448 devrait être annulée par les juridictions compétentes.

Le cadre juridique ne permet par une restriction grave du droit fondamental de se réunir pour exprimer des opinions sans une pesée des intérêts, encore moins sur la seule base de chiffre non établis.

*Le Comité de la Coordination genevoise pour le droit de manifester (CGDM)*

*Genève, le 13 août 2024.*



## Communauté genevoise d'action syndicale

Organisation faîtière regroupant l'ensemble des syndicats de la République et canton de Genève  
info@cgas.ch // Rue des Terreaux-du-Temple 6, 1201 Genève // CH69 0900 0000 8541 2318 9

### Audition de la CGAS devant la Commission de l'économie du Grand Conseil, le 19 août 2023.

**Concerne:** Prise de position de la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) sur le PL 13448 modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu) (F 3 10) (Pour que les manifestations n'entravent pas les principaux axes de circulation et ne pèjorent pas les commerçants).

Mesdames, Messieurs les député-e-s,

Vous trouverez ci-dessous la prise de position des syndicats genevois sur l'objet en titre dans le cadre de l'audition du 19 août 2024 devant la Commission de l'Économie.

### Résumé

Des restrictions manifestement disproportionnées, contraires au droit de manifester qui visent à ériger «le droit de commercer» en droit fondamental absolu en expulsant du cœur de la cité des courants d'opinion, telles que les propositions de modification de la loi proposée par le PL 13448, sont dangereuses et inadmissibles. Elles amputent le droit fondamental de manifester et portent atteinte à la démocratie. La CGAS y est fermement opposée.

L'interdiction générale de toute manifestation politique (et seulement des manifestations politiques) sur le U lacustre (Quai et Pont du Mont-Blanc) ainsi que sur les axes des trams dont ceux des Rues Basses, expulse du cœur de la cité les opinions politiques différentes, dont celles des syndicats.

Dans un contexte mondial où les inégalités et les tensions augmentent, les élites, même celles qui se disent «libérales» à l'instar du PLR, lorsqu'elles se sentent menacées par la contestation, cherchent souvent à restreindre ce droit fondamental. Leur action vise à maintenir leur pouvoir et limiter la dissidence. Elles tentent, par ce type de projet, de neutraliser, voire criminaliser, toute forme de contestation sociale.

Or, le droit de manifester à Genève est déjà très restrictif. Il n'est déjà pas simple à exercer pour les organisateurs-trices de manifestations. Les contraintes administratives sont nombreuses et tatillonnées.

Fixer dans la loi des zones interdites alors qu'il s'agit de celles symboliquement plus visibles, tout en sachant que les interdictions proposées ne sont à l'évidence pas compatibles avec le droit supérieur, en tentant d'ériger le «droit de commercer» en droit fondamental, revient à vider le droit de manifester de son sens, au détriment des principes élémentaires de la démocratie.

La CGAS ne saurait tolérer d'ultérieures restrictions au droit de manifester à Genève. Elle entend combattre ce projet de loi par tous les moyens, juridiques, référendaires ainsi que dans la rue si ce dernier devait être accepté par le parlement cantonal.

### **Pluralisme et participation citoyenne**

Il n'est pas inutile de revenir sur le lien entre droit de manifester et démocratie, afin de comprendre notre position qui consiste à dire que l'interdiction de manifester au cœur de la cité vide le droit de manifester de son sens et est dangereuse pour la démocratie.

Tout le monde, quel que soit son bord politique, s'accorde à dire que le droit de manifester est intrinsèque à la démocratie car il garantit l'expression du pluralisme, la participation citoyenne, et la protection des libertés fondamentales.

Le droit de manifester permet aux citoyennes et aux citoyens, individuellement ou collectivement, d'exprimer publiquement leurs points de vue, même et surtout lorsqu'ils sont minoritaires. Favoriser plutôt que restreindre l'expression du dissensus renforce le pluralisme, qui est au cœur de la démocratie. C'est en cela que manifester est un droit fondamental sanctuarisé en démocratie, alors que ce n'est pas le cas d'une manifestation commerciale, sportive ou culturelle.

Le droit de manifester est une forme directe de participation citoyenne. Les manifestant-e-s l'utilisent pour influencer les décisions politiques, revendiquer des droits, ou dénoncer des injustices. En permettant aux citoyennes et citoyens de participer activement au débat public, la démocratie devient plus vivante et dynamique.

Ce droit est ainsi étroitement lié à d'autres libertés fondamentales, comme la liberté d'expression, la liberté de réunion ou encore la liberté d'association. Restreindre le droit de manifester affaiblit non seulement la participation politique -quand ça ne la réduit pas quasiment au néant s'agissant de personnes qui n'ont pas même les droits démocratiques leur permettant de s'exprimer par les urnes, notamment les ressortissant-e-s étranger-e-s- mais aussi la protection des autres droits.

### **Visibilité ou mise au ban**

En démocratie, tous les problèmes ne sont pas nécessairement visibles dans le cadre institutionnel ou médiatique. Le droit de manifester permet de porter à l'attention du public et des décideurs des questions qui pourraient autrement rester ignorées. Les manifestations peuvent ainsi faire émerger des débats nécessaires et pousser les autorités à agir dans ce sens.

Une démocratie sans droit de manifester ne peut être considérée comme pleinement fonctionnelle, car elle manquerait d'un élément crucial permettant aux citoyennes et citoyens de s'exprimer, d'influencer les décisions, et de défendre leurs droits. Les régimes autoritaires, ce qui n'est évidemment pas le cas à Genève, et même certains gouvernements ou forces démocratiques, voient trop souvent les manifestations comme une menace directe à leur pouvoir. Pour maintenir le contrôle, ils cherchent à limiter la capacité des citoyens à s'organiser et à exprimer leur mécontentement publiquement. Restreindre le droit de manifester devient alors un moyen de neutraliser l'opposition et de réduire la contestation.

L'interdiction des manifestations dans certaines rues ou zones d'une ville, pour protéger le commerce ou d'autres intérêts économiques, soulève des questions complexes en matière de démocratie et de droit, notamment en ce qui concerne la compatibilité avec le droit fondamental de manifester.

Les manifestations dans des lieux centraux, comme les grandes rues commerçantes ou les places publiques, ont une valeur symbolique importante. Restreindre l'accès à ces lieux est perçu comme une atteinte à la portée même de la manifestation, en réduisant sa visibilité et son impact.

Limiter les manifestations à des zones peu fréquentées ou marginales, selon la CGAS, affaiblit le droit des citoyennes et citoyens de faire entendre leurs revendications de manière visible et efficace. Il s'agit d'une entrave indirecte à la liberté d'expression et de réunion.

Les interdictions de zone proposées expulseraient par exemple le Cortège du 1er mai des lieux les plus visibles où manifester pour les droits des travailleuses et des travailleurs fait sens pour être à la vue de toutes et tous. Idem pour les droits des femmes et la lutte pour l'égalité et contre les violences sexistes prônée par les manifestations de la grève féministes. Et pour toutes les autres manifestations, qu'on pense à celles pour la fin de la guerre en Palestine ou pour les droits LGBTQ+.

Les luttes des maçons, qui affectionnent la visibilité des arrêts sur le pont du Mont-Blanc, ouvrage que ces travailleurs sont fiers d'avoir bâti, n'auraient plus de visibilité et leur droit à l'expression, lors de grèves qui entourent le renouvellement de la convention collective, vidé de son sens.

Il serait tout autant incongru et inadmissible d'empêcher le personnel du commerce de manifester pour ses droits au cœur même des rues commerçantes de la cité, s'il décidait de lutter par ce moyen.

Comme il serait inadmissible de demander au Cartel Intersyndical de ne pas manifester devant l'Hôtel de Ville, siège de l'employeur du personnel.

Expulser les manifestations du centre, les cantonner aux zones non centrales et marginales en termes de visibilité, signifie dire clairement «Circulez. Il n'y a rien à voir, vos idées ne sont pas dignes d'être vues et connues de toutes et tous, ne sont pas dignes d'être au cœur de la cité, vous comptez moins qu'une parade de motos ou un défilé commercial en musique».

Cette marginalisation est même dangereuse. Le sentiment de mise au ban du cœur de la cité peut générer des frustrations, et conduire à des manifestations politiques moins pacifiques que celles qui ont lieu sur les parcours demandés par les organisateurs-trices de manifestations politiques.

### **Droit de commercer ou droit de manifester**

La raison invoquée pour figer de gravissimes restrictions de parcours dans la loi, soit de prétendues pertes de bénéfices de certains commerçants lors des manifestations hebdomadaires pour le cessez le feu à Gaza ne sont pas crédibles.

Lors de manifestations, les trottoirs ne sont pas empruntés (sauf demande expresse de la police), ce qui laisse le chaland tranquille. Le public, sur les trottoirs, en profite pour filmer et photographier cet imprévu qui surgit dans la rue, qu'il partage les idées exprimées ou pas d'ailleurs, et de partager les images.

Il n'est pas adéquat de fixer de telles restrictions dans la loi sur la base de propos non étayés des commerçants sur une prétendue baisse de chiffres d'affaires certains jours. Ad minima il faudrait une étude impartiale et indépendante. Sans oublier que la baisse du chiffre peut être en lien avec d'autres éléments structurels tels que l'inflation, le renchérissement, la désaffection au profit du commerce frontalier.

## Questions juridiques concernant le PL 13448

Outre les raisons politiques de grande importance qui existent de rejeter ce projet de loi, un examen du droit cantonal en vigueur et, plus particulièrement, du droit supérieur enterme rapidement tout espoir d'une application légale du texte tel que proposé.

### Le droit de manifester en droit suisse

Dans notre canton, c'est la Loi sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu) qui régit le droit de manifester. Dès son article premier, il est dit que les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale et la Convention européennes des droits de l'homme priment sur ce droit cantonal.

La liberté de réunion et de manifestation est prévue dans la Constitution de la République et canton de Genève, à son article 32. Et si le droit de manifester ne figure pas tel quel dans la Constitution fédérale, les manifestations et rassemblements dans l'espace public sont néanmoins au bénéfice de protections constitutionnelles: celles de la liberté d'opinion et de la liberté de réunion (art. 16 et 22 Cst.). Ces droits sont inscrits dans plusieurs textes internationaux relatifs aux droits humains: le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU), la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et la Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme.

Le droit de réunion pacifique protège tout rassemblement intentionnel, temporaire et pacifique de personnes dans un espace privé ou public, dans le but d'exprimer une opinion commune. Le droit à la liberté d'expression garantit à toute personne la possibilité d'exprimer ses préoccupations à sa manière, verbalement ou non, et sans ingérence des autorités ou de tiers. Il protège la capacité des groupes sociaux à exprimer leurs opinions de manière collective. Ces deux droits combinés protègent différents types de rassemblements, comme les manifestations politiques, les grèves, les sit-in, les barrages routiers, les célébrations culturelles ou religieuses. La protection juridique s'arrête aux manifestations violentes ou aux rassemblements incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence.

Les restrictions aux manifestations sont autorisées si elles reposent sur une base légale, si elles sont proportionnées et si elles protègent l'intérêt public ou les droits fondamentaux de tiers, comme le prévoient les articles 36 al.2 et 3 de la Constitution fédérale pour l'ensemble des droits fondamentaux.

### Un texte trop restrictif

A son article 5 al.1, la LMDPu prévoit que le département évalue l'ensemble des intérêts touchés lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation. Une analyse, au cas par cas et en application du principe de la proportionnalité, doit être effectuée. Si l'autorisation est accordée, l'art. 5 al. 2 LMDPu prévoit que 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. Ces charges et conditions peuvent concerner le parcours et l'itinéraire de la manifestation en question. C'est cette procédure qui règle généralement la question du trafic et les autres inconvénients.

Mais le mécanisme prévu dans le PL 13448 comprend une interdiction pure et simple des manifestations à caractère politique dans certains lieux du canton. Une analyse au regard du principe de proportionnalité au cas par cas n'existerait donc plus sur la portion du territoire concernée par le PL, qui plus est celle offrant la visibilité recherchée quand il s'agit d'organiser une manifestation.

L'ordre ou la sécurité publics peuvent être des motifs d'interdiction, mais uniquement quand une menace concrète existe, après un examen au cas par cas, et seulement si aucune mesure moins restrictive ne permet de contenir cette menace ne peut être identifiée.

Les intérêts mis en balance avec les droits fondamentaux mentionnés, ceux de «la tranquillité et du commerce», ne sont pas sécuritaires et ne peuvent suffire à justifier une réglementation aussi rigide et restrictive. Nous l'avons vu, pour limiter un droit fondamental, encore faut-il un examen précis de la proportionnalité. Ici, ce contrôle nécessaire n'existerait tout simplement plus.

De plus, le régime d'autorisation genevois, déjà considéré comme une restriction disproportionnée par la droit international public, suffit amplement à garantir une pesée des intérêts en présence lors d'une manifestation sur le domaine public. Sans parler des cas d'utilisation illégale de la force policière et d'autres restrictions qui empêchent régulièrement les libertés fondamentales dont nous parlons d'être pleinement exercées. Restreindre encore le droit de manifester, celui qui a permis l'arrivée du droit de vote des femmes, de la sécurité sociale ou des congés payés, n'est de loin pas nécessaire, et c'est plutôt vers la direction inverse qu'il s'agit aujourd'hui de tendre.

C'est pourquoi, nous le répétons, la CGAS ne saurait tolérer d'ultérieures restrictions au droit de manifester à Genève et entend combattre ce projet de loi par tous les moyens, juridiques, référendaires ainsi que dans la rue si ce dernier devait être accepté par le parlement cantonal.

Pour la CGAS :

Manuela CATTANI  
Militante SIT

Balmain BADEL  
Secrétaire administratif et politique



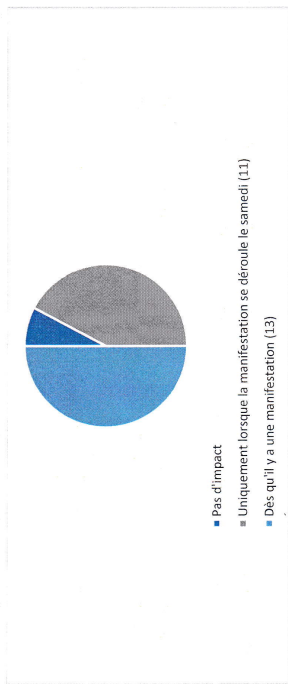
## Résultats du sondage aux membres de Genève Commerces (mai 2024) - Manifestations

	Enseigne	Subissez-vous un impact en cas de manifestation ? Si oui, seulement lorsqu'elles ont lieu le samedi ou à chaque manifestation ?	Si vous constatez un impact, pouvez-vous estimer l'impact en termes de CA ?	Si vous constatez un impact, quelle est sa durée lors des manifestations ?	Autres commentaires ?
1	76 ETP (plusieurs magasins sur tout le canton) – Rue du Marché, Boulevard Helvétique, Rue de Carouge	Toujours	> 20	Demi-journée	Au vu des problèmes de mobilité et d'accès rencontrés, les gens renoncent simplement à venir au centre-ville l'après-midi. Cela dure donc plusieurs heures et a de plus un impact à plus long-terme sur le développement des affaires.
2	5 ETP – Pâquis	Non	Non	Durant manif	Secteur épargné
3	5 ETP – Rue du Marché	Non	Non	Durant manif	Directement à côté de notre magasin, il y a des travaux de rénovation qui cachent notre magasin. Un grand impact sur les chiffres.
4	62 ETP (plusieurs magasins sur tout le canton) – Rue du Marché	Toujours	> 20	Demi-journée	
5	10 ETP – Corratete	Samedi	10 - 20	Plusieurs heures	Journée où nous accueillons habituellement le plus de clients. Les horaires choisis pour ces manifestations coïncident également avec les heures durant lesquelles nous avons habituellement le plus de fréquentation (à partir de 15h/16h donc). Ces manifestations répétées ont clairement impacté notre chiffre d'affaires.
6	7 ETP – Rue du Rhône	Samedi	> 20	Demi-journée	11 semaines de manifestation consécutives le samedi qui est le CA le plus important de la semaine reste très problématique.
7	5 ETP – Rue de la Croix d'Or	Toujours	> 20	Demi-journée	N'étant pas au centre-ville, l'impact sur nos commerces en termes de CA est moins importante. Toutefois nos clients nous expliquent que la circulation est devenue tellement complexe qu'ils préfèrent ne plus se déplacer les jours de manifestations.
8	6 ETP – Rue du Marché	Toujours	10 - 20	Demi-journée	
9	26 ETP – Hors centre-ville	Samedi	Commentaires	Plusieurs heures	

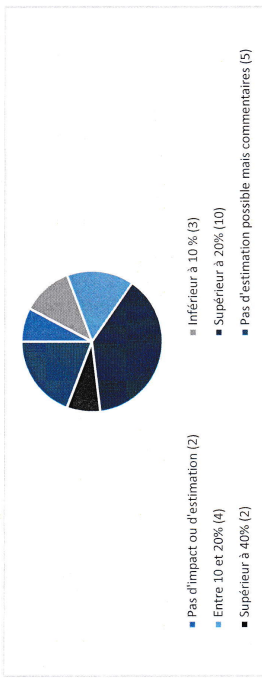


10	52 ETP (plusieurs magasins sur tout le canton) – Corratier, Gare	Samedi	Commentaires	Demi-journée	Difficile à quantifier, mais les clients ne se déplacent plus à la Corratier le samedi après-midi
11	94 ETP (plusieurs magasins sur tout le canton) – Rue de la Croix d'Or	Samedi	< 10	Plusieurs heures	Certaines manifestations à fortes tensions génèrent plus de stress pour la population et par conséquent plus de rétention concernant la fréquentation. Nous pouvons attendre ainsi la tranche supérieure à savoir -10% à -20% de flux clients.
12	1 ETP – Rue du Vieux-Colège	Samedi	> 40	Demi-journée	Enormément de clients nous ont fait la réflexion ou nous ont appelé pour nous dire que l'accès en ville n'était pas possible avec ces manifestations qu'ils attendraient que ça se calme avant de venir au magasin le samedi
13	223 ETP – Rue du Marché	Toujours	> 20	Demi-journée	Cela impacte le trafic et les clients ne peuvent venir en voiture / n'ont pas accès aux parkings
14	5 ETP – Rue du Rhône	Samedi	> 20	Plusieurs heures	Les clients désertent la ville et les commerces les jours de manifestations, ils en ont marre.
15	1 ETP – Carouge	Toujours	Commentaires	Plusieurs heures	Trop de manifestations récurrentes qui bloquent l'accès aux parkings, l'arrêt des TPG, et perturbent notre clientèle.
16	10 ETP – Rue du Marché	Toujours	> 20	Plusieurs heures	Les messages d'information diffusés sur l'autoroute dissuadent les clients de se rendre sur Genève le jour de la manifestation. Idéalement il faudrait proposer d'autres jours que le samedi et d'autres parcours alternatifs.
17	Plus de 500 ETP (plusieurs magasins sur tout le canton) – Bel-Air	Toujours	< 10	Demi-journée	Impact plus marqué sur la succursale de Rive Droite
18	12 ETP – Rive, Bel-Air	Samedi	> 20	Demi-journée	
19	1 ETP – Galerie Malbuisson	Samedi	> 20	Demi-journée	
20	1 ETP – Vieille-ville	Toujours	> 20	Demi-journée	Les gens locaux ne se déplacent plus pour plusieurs raisons
21	0 ETP – Rive	Toujours	> 40	Demi-journée	
22	4 ETP – Rue du Rhône	Toujours	Commentaires	Demi-journée	
23	6 ETP – Rue du Rhône	Toujours	Commentaires	Demi-journée	Difficulté à se déplacer au centre-ville
24	1 ETP – Chantepoulet	Samedi	10 – 20	Demi-journée	
25	Plus de 500 ETP (plusieurs magasins sur tout le canton) – Gare, Jonction, Villereuse	Toujours	< 10	Demi-journée	
26	58.2 ETP – Rue du Marché, Gare	Samedi	10 – 20	Demi-journée	

Subissez-vous un impact en cas de manifestation ? Si oui, seulement lorsqu'elles ont lieu le samedi ou à chaque manifestation ?

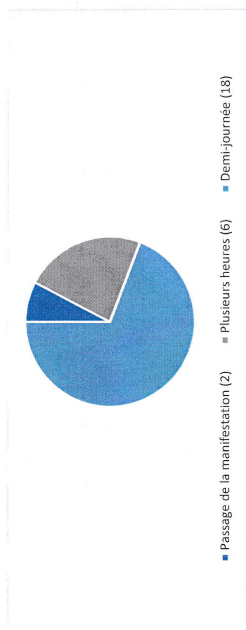


Si vous constatez un impact, pouvez-vous estimer l'impact en termes de chiffre d'affaires ?



À relever que les deux commerces qui font état d'une baisse de CA de plus de 40% sont des tous petits commerces.

Si vous constatez un impact, quelle est sa durée ?





# PROTECTIONS INSUFFISANTES ET RESTRICTIONS EXCESSIVES

LE DROIT DE MANIFESTER DANS 21 PAYS EUROPÉENS

AMNESTY  
INTERNATIONAL



Amnesty International est un mouvement rassemblant 10 millions de personnes qui fait appel à l'humanité en chacun et chacune de nous et milite pour que nous puissions toutes et tous jouir de nos droits humains. Notre vision est celle d'un monde dans lequel les dirigeants et dirigeantes tiennent leurs promesses, respectent le droit international et sont tenus de rendre des comptes. Essentiellement financée par ses membres et des dons individuels, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux. Nous avons la conviction qu'agir avec solidarité et compassion aux côtés de personnes du monde entier peut rendre nos sociétés meilleures.

© Amnesty International 2024

Sauf exception dûment mentionnée, ce document est sous licence Creative Commons : Attribution-NonCommercial-NoDerivatives-International 4.0.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Pour plus d'informations, veuillez consulter la page relative aux autorisations sur notre site

[www.amnesty.org/fr](http://www.amnesty.org/fr).

Lorsqu'une entité autre qu'Amnesty International est détentrice du copyright,

le matériel n'est pas sous licence Creative Commons.

L'édition originale de ce document a été publiée en

2024

par Amnesty International Ltd

Peter Benenson House, 1 Easton Street

London WC1X 0DW, UK

Index : EUR 01/8199/2024

Original : anglais

[amnesty.org](http://amnesty.org)



*Illustration de couverture* : Montage d'images tirées de plusieurs mobilisations et rassemblements en Europe et montrant le pouvoir des manifestations

© Amnesty International

AMNESTY  
INTERNATIONAL



# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

## INTRODUCTION

Les manifestations pacifiques sont depuis longtemps un moyen de faire progresser les droits humains et la justice. Nombre des droits et des libertés que nous prenons aujourd'hui pour acquis ont été obtenus, totalement ou en partie, grâce à la mobilisation de personnes qui sont descendues dans la rue pour exiger des changements positifs et faire entendre leurs revendications. Dans un monde en proie à des inégalités croissantes, à des discriminations persistantes, au racisme, à des conflits armés et à des préoccupations liées aux changements climatiques, les manifestations constituent plus que jamais un outil de poids pour les personnes en quête de justice et qui souhaitent défendre les droits humains. Cependant, le nouveau rapport d'Amnesty International révèle qu'au lieu de respecter, de protéger et de faciliter le droit des personnes à se réunir pacifiquement, les autorités dans toute l'Europe stigmatisent, entravent, dissuadent et sanctionnent de manière délibérée les personnes qui manifestent.

Amnesty International a étudié les réglementations juridiques et les politiques connexes qui régissent le droit de réunion pacifique dans 21 pays européens, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Serbie, la Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. En vertu des traités internationaux auxquels ils sont parties, les États sont tenus de respecter, de protéger et de défendre les droits humains que sont le droit à la liberté de réunion pacifique, à la liberté d'expression et à la liberté d'association, ainsi que le droit à la non-discrimination, à la vie privée et à l'intégrité physique, ce dernier englobant le droit à la sécurité et le droit de ne pas subir de violence. Ces droits sont essentiels pour permettre aux personnes de manifester en toute sécurité. Cependant, la recherche d'Amnesty International a démontré que les autorités étatiques de nombreux pays, au lieu de répondre aux préoccupations urgentes, de lever les obstacles au droit de manifester et d'encourager le dialogue pour remédier aux injustices, aux exactions et aux discriminations, réagissent aux manifestations pacifiques en réprimant les personnes qui les organisent et y prennent part. Cette réponse se traduit notamment par l'adoption de lois répressives, l'instauration d'obligations procédurales onéreuses, l'application de restrictions arbitraires ou discriminatoires, un maintien de l'ordre raciste, le recours à une force injustifiée ou excessive contre des manifestant-es pacifiques, des ingérences arbitraires, notamment en arrêtant, en poursuivant en justice et en emprisonnant des manifestant-es, ainsi que l'utilisation croissante de technologies de surveillance intrusives.

Face à ces attaques contre le droit de réunion pacifique, nombre de personnes sont inquiètes et réticentes à l'idée d'exercer leurs droits humains. Cet « effet dissuasif » se fait tout particulièrement ressentir chez les individus ou les groupes qui se heurtaient déjà à des obstacles particulièrement importants pour manifester, et qui sont soumis à des inégalités, une marginalisation, du racisme, des discriminations et des violences au motif, entre autres, de leur race, de leur appartenance ethnique, de leur religion ou de leur statut migratoire.

L'enquête d'Amnesty International concernant l'état actuel du droit de réunion pacifique en Europe s'inscrit dans la campagne mondiale de l'organisation « Protégeons les manif ». Cette recherche contribue aux efforts internationaux déployés pour veiller à ce que les États respectent, protègent et réalisent le droit des personnes à s'organiser et à prendre part à des manifestations en toute sécurité, en bénéficiant d'une protection adéquate et sans faire l'objet de discrimination, de violence de la part des services de l'État, d'oppression ni de surveillance.

## MÉTHODOLOGIE

Cette recherche vise à examiner et à documenter la situation en matière de protection du droit de manifester dans la région étudiée. Plus précisément, l'objectif est de déterminer et de mettre en lumière les principales violations des droits humains commises dans les pays européens étudiés, ainsi que les tendances actuelles, les pratiques systématiques et les manquements observés au cours des différentes étapes des manifestations (avant, pendant et après leur tenue). Le cas échéant, l'enquête avait pour but de déterminer les meilleures politiques et pratiques mises en place par les États pour protéger et faciliter les rassemblements pacifiques.

La recherche a été menée en adoptant une méthodologie complète comprenant un questionnaire de 143 questions relatives aux obligations internationales en matière de droits humains que les États doivent respecter, protéger et dont ils doivent s'acquitter. Ce questionnaire a été élaboré en adoptant une approche intersectionnelle fondée sur les travaux passés et les apprentissages tirés au sujet de la réponse des États face aux rassemblements ainsi que du maintien de l'ordre et des discriminations dont font l'objet les groupes marginalisés et discriminés. Amnesty International considère qu'il est impératif de s'attaquer aux politiques et aux pratiques racistes de la part des États et elle accorde une place centrale à cet aspect.

Les 21 pays qui figurent dans cette étude ont été sélectionnés à l'initiative des sections nationales d'Amnesty International, en prenant en compte un équilibre géographique au sein de la région ainsi que les ressources internes disponibles pour mener ce projet régional. L'enquête a été réalisée entre décembre 2022 et septembre 2023 avec pour objectif de donner une vue d'ensemble des lois, des politiques et des pratiques en vigueur sur le sujet, principalement sur la période donnée, et de fournir des exemples qui illustrent les répercussions de ces lois.

Certains événements relatifs à la législation ou au maintien de l'ordre qui sont survenus hors de la période étudiée ont été intégrés à l'étude, car ils illustrent des préoccupations toujours d'actualité au sujet de violations du droit de réunion pacifique. Par exemple, le présent rapport illustre comment, depuis le mois d'octobre 2023, nombre d'États européens ont réagi aux rassemblements pacifiques en soutien aux droits humains des Palestinien·nes en imposant des restrictions disproportionnées, notamment des interdictions préventives de manifester, l'interdiction de slogans, de drapeaux, de keffiyeh et d'autres symboles, et en recourant à une force injustifiée ou excessive, à la dispersion et à l'arrestation arbitraire de manifestant·es pacifiques.

Sur la base de ce questionnaire, la recherche combine une analyse juridique qualitative et des recherches documentaires qui impliquent la collecte de données sur les restrictions et les violations des droits humains pour analyser les pratiques récurrentes et les tendances en lien avec les rassemblements pacifiques en Europe. Cette enquête a été enrichie par des échanges, des entretiens et des consultations avec des acteur·ices de la société civile, des avocat·es et des groupes concernés. Elle a également été complétée par des échanges écrits ou en face-à-face avec les autorités locales, régionales et nationales au sein de questions principales de l'enquête pour clarifier les positions officielles et accéder à des données officielles dont disposent les organismes et les ministères chargés de l'application des lois au sujet du droit de réunion pacifique. Il convient de noter que la méthodologie n'inclut pas l'étude détaillée de cas individuels, bien que certains exemples emblématiques aient été intégrés, car ils suggèrent ou illustrent une tendance, une pratique récurrente ou une préoccupation.

La recherche s'est axée sur neuf domaines clés relatifs à l'exercice effectif du droit de réunion pacifique des personnes en Europe : le cadre juridique et politique global à l'échelle nationale qui régit le droit de réunion pacifique ; les discours stigmatisants et négatifs tenus par les autorités à l'égard des manifestant·es ; les répercussions discriminatoires disproportionnées qu'ont certaines lois et pratiques sur certains groupes ; les procédures en place pour organiser une manifestation, et notamment les exigences en matière de notification et d'autorisation, et les obligations et la responsabilité potentielle des organisateurs et organisatrices ; les restrictions imposées aux rassemblements en fonction du moment, du lieu et du contenu du rassemblement ; le maintien de l'ordre lors des manifestations et les mécanismes et pratiques qui garantissent l'obligation de rendre des comptes pour toute violation des droits humains commise lors d'une manifestation ; la réponse des États à des actes pacifiques de désobéissance civile ; les enjeux et les obstacles propres à l'exercice du droit de réunion pacifique pour les enfants ; et l'utilisation par les autorités d'outils technologiques à des fins de surveillance de masse et ciblée, qui permettent notamment de surveiller et de recueillir, d'analyser et d'enregistrer les informations relatives aux personnes impliquées dans des manifestations.

Amnesty International tient à remercier l'ensemble des personnes et des organisations qui ont contribué aux conclusions du présent rapport en partageant des informations, des analyses, leur expérience vécue, leur expertise et leurs réflexions. L'organisation remercie également les autorités qui ont partagé des informations et des données et ont coopéré avec l'équipe de recherche au cours de l'enquête. Amnesty International nourrit l'espoir que les conclusions de l'enquête et de l'analyse permettront d'évaluer rigoureusement dans quelle mesure les gouvernements des 21 États étudiés dans le rapport remplissent leur obligation de respecter, de protéger et de réaliser le droit de réunion pacifique en Europe. Dans les cas où les pays ne défendent pas pleinement le droit de réunion pacifique pour toutes les personnes, sans discrimination, Amnesty International appelle de ses vœux à ce que, en identifiant et en mettant en lumière les manquements en question, ses recommandations, conjuguées à sa campagne internationale « Protégeons les manif », contribuent à une amélioration en vue d'un respect total de leurs obligations par les États.

## LE DROIT DE RÉUNION PACIFIQUE : RÉGLEMENTATION EXCESSIVE, HOSTILITÉ ET DISCRIMINATIONS

Les normes internationales et régionales relatives aux droits humains qui régissent le droit de réunion pacifique donnent du poids à un principe fondamental, à savoir la « présomption en faveur de la tenue de réunions (pacifiques) ». Ce principe doit se refléter dans les législations, les politiques et les pratiques nationales. Il contraint les États à faciliter les rassemblements et, entre autres, à lever les obstacles auxquels se heurtent les personnes qui organisent des rassemblements et y prennent part, à justifier pleinement toute restriction et à agir avec tolérance et

modération, y compris en cas de perturbations. Les États doivent à la fois s'acquitter d'obligations négatives (éviter les ingérences injustifiées dans l'exercice du droit de réunion pacifique) et positives (*protéger* les personnes qui exercent ce droit et *faciliter* l'exercice de ce droit de manière à ce que les personnes qui prennent part aux rassemblements puissent se réunir en toute sécurité et remplir leurs objectifs). Toute restriction imposée au droit de réunion pacifique doit respecter les principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité.

Les États doivent respecter, garantir en droit et faire prévaloir le principe selon lequel tous les individus peuvent exercer leur droit de manifester sans subir de discriminations fondées sur l'appartenance ethnique, le sexe, la race, la religion ou les convictions, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, le handicap, l'âge, les opinions politiques ou autres, le statut socioéconomique, la nationalité ou tout autre statut. Les personnes qui prennent part à des manifestations ne sont pas toutes confrontées aux mêmes obstacles. En raison des différentes formes croisées de discrimination, il est beaucoup plus difficile pour certains groupes de prendre part aux manifestations. Cela concerne notamment les femmes, les enfants, les personnes LGBTI et les personnes ne se conformant pas aux normes de genre, les personnes noires, arabes, roms, les autres groupes racisés et les personnes handicapées. Ces groupes font face à des difficultés spécifiques qui entravent leur participation aux manifestations et dans l'espace civique de manière générale. En effet, leurs droits sont limités par des sociétés où règnent différentes formes croisées de racisme, de sexisme, de violence, de marginalisation, de normes sociales et parfois même par des législations qui les répriment et maintiennent un statu quo dominé par le patriarcat et l'hétéronormativité.

Le droit de réunion pacifique s'étend à toute forme de rassemblement, à condition qu'il soit « pacifique ». Un rassemblement doit être considéré comme « pacifique » même en cas de violences sporadiques ou de comportements illégaux de la part de certains individus. Lorsqu'une minorité de participant-es s'adonnent à la violence, situation qu'il faut bien distinguer du recours à des violences graves et généralisées par les participant-es, les autorités doivent veiller à ce que les personnes qui maintiennent un comportement pacifique puissent continuer à exercer leurs droits sans que la réunion dans son ensemble ne soit restreinte ni dispersée.

L'ensemble des 21 pays examinés dans le présent rapport ont ratifié les principaux instruments relatifs aux droits humains protégeant le droit de réunion pacifique. Cependant, il existe des disparités au sein de la région étudiée quant à la capacité des personnes à exercer ce droit. Cela s'explique en partie par le fait que les États légifèrent différemment en ce qui concerne ce droit et que beaucoup d'entre eux n'ont pas totalement transposé dans leur droit interne les dispositions internationales et régionales protégeant le droit de réunion pacifique. Certains pays appliquent des dispositions législatives relatives aux rassemblements instaurées de longue date et qui n'ont pas été révisées pour se conformer aux normes internationales relatives aux droits humains (tel est le cas au **Portugal**). D'autre part, dans d'autres pays, de nouvelles lois, ou des lois plus récentes, ont été mises en œuvre, ont été proposées ou ont d'ores et déjà été adoptées pour créer un environnement bien plus restrictif pour l'exercice du droit de réunion pacifique (**Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg** [à l'état de proposition], **Royaume-Uni**).

Notre recherche a démontré qu'il était courant que des agent-es de l'État dans les 21 pays étudiés tiennent des discours préjudiciables qui stigmatisent souvent les manifestations pacifiques ainsi que les objectifs et l'identité des personnes qui y prennent part. Ces discours diabolisent les manifestant-es en les assimilant à des « terroristes », des « criminel·les », des « agent-es de l'étranger », des « anarchistes » et des « extrémistes », parmi de nombreux autres termes stigmatisants. Parmi les groupes visés par ces discours préjudiciables figurent les personnes qui ont pris part aux manifestations de solidarité avec les Palestinien·nes et les personnes qui ont manifesté pour la justice climatique, pour les droits des femmes, pour la cause et les droits des personnes LGBTI, pour les droits des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, et contre le racisme et les discriminations envers les minorités. Ces discours préjudiciables sont parfois utilisés pour justifier que de nouvelles restrictions soient imposées au droit de réunion pacifique (**Allemagne, Italie, Royaume-Uni**). En parallèle, ces attaques contre des groupes spécifiques de participant-es peuvent exacerber le fait que certaines personnes sont confrontées à des obstacles à l'exercice de leur droit de réunion pacifique. De plus, en raison des différentes formes croisées de discrimination, il est bien plus difficile de participer aux manifestations pour certains groupes dans les pays étudiés dans le présent rapport.

L'ensemble des 21 pays étudiés ont instauré le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination dans leur législation, à différents niveaux. Néanmoins, les mécanismes internationaux et régionaux ont mis en lumière un certain nombre d'irrégularités, notamment une législation fragmentée, l'absence de protection pour certains motifs de discrimination (comme l'orientation sexuelle et l'identité de genre) et l'absence de dispositions de protection globale. Dans certains des pays étudiés, les dispositions juridiques en place interdisant les discriminations sont en nette opposition avec le traitement infligé dans les faits à certains groupes et individus, notamment les personnes noires, arabes, ou appartenant à d'autres groupes racisés (**Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Portugal, Royaume-Uni**), les femmes (**Grèce, Pologne, Royaume-Uni, Turquie**), les personnes LGBTI (**Hongrie, Pologne, Serbie, Turquie**), les enfants (**France, Pologne, Royaume-Uni**), les personnes handicapées (**France, Royaume-Uni**), les travailleurs et travailleuses du sexe (**France, Irlande, Italie**), les personnes qui manifestent en soutien avec les droits des Palestinien·nes (**Allemagne, Autriche, France, Grèce, Italie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suisse**), les personnes qui manifestent pour la justice climatique (**Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Italie, Portugal, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie, Suède, Suisse**). Le traitement qui leur est infligé enfreint le droit de réunion pacifique, mais aussi d'autres droits et libertés. De plus, dans certains pays, il semblerait que des dispositions législatives spécifiques exposent à des discriminations les « non-citoyens et non-citoyennes » (même si les pratiques peuvent varier) (**Allemagne, Autriche, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Portugal, Serbie, Turquie**) ou les enfants,



s'agissant du droit d'organiser des rassemblements (de plus amples informations au sujet des enfants dans les manifestations figurent ci-après).

## PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LES EXIGENCES DE NOTIFICATION ET D'AUTORISATION ET LA PROTECTION DES RASSEMBLEMENTS SPONTANÉS

Les exigences préalables généralement imposées par les autorités étatiques aux personnes qui organisent des rassemblements publics prennent la forme soit d'une exigence de notification (c'est le cas dans la plupart des pays, où la personne organisatrice doit simplement informer les autorités qu'elle compte organiser un rassemblement), soit d'une exigence d'autorisation (où la personne organisatrice doit demander une autorisation pour pouvoir organiser un rassemblement et parfois même pour l'annoncer publiquement). Dans la pratique, la différence entre notification et autorisation est parfois ténue, et une exigence de notification telle que définie par un État peut en réalité davantage s'apparenter à une exigence d'autorisation.

Ces procédures constituent une ingérence dans le droit de réunion pacifique, y compris la simple exigence d'informer les autorités de la tenue d'un rassemblement. Dès lors, ces exigences doivent systématiquement être justifiées au regard du cadre des droits humains. De manière générale, les procédures de notification sont à caractère obligatoire dans les pays étudiés (les personnes qui organisent les rassemblements, et parfois celles qui y prennent part, s'exposent à des sanctions administratives ou pénales en cas de non-respect). Cependant, une approche alternative consiste à accentuer l'obligation négative des États de ne pas entraver le droit de réunion pacifique et implique de reconnaître la capacité d'action des personnes qui souhaitent se réunir. Cette approche repose sur un système de notification volontaire pour la plupart des formes de rassemblements. Les États doivent s'efforcer d'élargir l'éventail de rassemblements soumis uniquement au régime de notification volontaire, en réservant l'exigence de fournir une notification préalable uniquement à une catégorie restreinte de rassemblements, à savoir ceux où la notification préalable est cruciale pour contribuer à protéger et faciliter le rassemblement ou les droits des personnes impliquées. Les États doivent s'efforcer d'élargir l'éventail de rassemblements soumis uniquement au régime de notification volontaire. Les régimes de notification ne doivent pas servir à contrôler les manifestations, les procédures doivent être transparentes, accessibles et gratuites, et les organisateurs et organisatrices ne doivent faire l'objet d'aucune obligation contraignante ou excessive. De plus, l'absence de notification n'exonère pas les autorités de l'obligation de faciliter le rassemblement et de protéger les personnes qui y prennent part. L'absence de notification ne doit pas servir à justifier la dispersion d'un rassemblement ou l'arrestation de personnes qui y prennent part, car les protections s'appliquent à tout rassemblement *pacifique* (et pas uniquement aux rassemblements « légaux »). Le plein exercice du droit de réunion pacifique n'est compatible ni avec les régimes d'autorisation ni avec les régimes de notification qui fonctionnent dans les faits comme une exigence d'autorisation. Toute exigence de ce type doit être abrogée.

Il arrive que certains types de rassemblements ne soient pas soumis à l'exigence de notification (ou qu'ils relèvent d'un tout autre régime de réglementation), comme les événements sportifs, culturels ou religieux. Dans certains pays, les exigences peuvent différer selon que le rassemblement soit « statique » ou « mobile » (**Irlande, Italie, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni**). Ces catégories et ces définitions privilégient certains types de rassemblements plutôt que d'autres. L'enquête a révélé que la plupart des 21 pays étudiés disposent d'un régime de notification obligatoire pour certains types de rassemblements, régime qui peut être inscrit dans le droit national, au niveau fédéral, ou au niveau de l'État ou du canton. Seule l'**Irlande** est dotée d'un régime de notification volontaire pour toute forme de rassemblements.

Plusieurs pays fixent un délai pour déposer la notification, qui peut aller de 24 heures (**Finlande**, certaines communes aux **Pays-Bas**) à 28 jours (pour les défilés publics) (**Royaume-Uni/Irlande du Nord et Écosse**). Certaines juridictions prévoient même des délais encore plus longs pour obtenir une autorisation préalable, allant jusqu'à 30 jours (**Suisse**/canton de Genève). Certains pays ont adopté des exigences de notification contraignantes qui pourraient constituer un obstacle à l'exercice du droit de réunion pacifique. Par exemple, les autorités en **Turquie** exigent, pour tout rassemblement, de désigner un comité composé d'au moins sept personnes de plus de 18 ans et de fournir une copie du casier judiciaire des personnes en charge de l'organisation. Même si un régime général de notification obligatoire est en vigueur, les personnes étrangères qui participent à un rassemblement doivent demander une *autorisation* aux autorités, ce qui est révélateur de dispositions légales discriminatoires. En **Italie**, l'identité des personnes désignées pour prendre la parole lors de rassemblements doit être indiquée, ainsi que les coordonnées des personnes en charge de l'organisation. En **Hongrie**, ces dernières doivent attendre 48 heures après avoir déposé la notification avant de pouvoir annoncer publiquement la tenue du rassemblement, ce qui laisse moins de temps pour mobiliser des participant·es. Nombre de pays demandent des détails au sujet des dispositifs de sécurité et de facilitation, et des dispositifs connexes qui doivent être mis en place pour les rassemblements. En **Hongrie**, les personnes en charge de l'organisation doivent désigner des personnes qui aideront à préserver l'ordre ou la sécurité lors du rassemblement. Dans certains pays, la notification doit inclure des informations sur les mesures prises par les personnes en charge de l'organisation pour veiller à ce que le rassemblement se déroule en toute sécurité et soit bien pacifique ou conforme à la loi (**Espagne, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Serbie**).

Sur les 21 pays étudiés, la **Belgique**, le **Luxembourg**, la **Suède** et la **Suisse** sont dotés de ce qui se rapproche le plus d'un régime d'autorisation, du moins pour certains types d'événements. Ce régime impose aux personnes en charge de l'organisation de déposer une demande pour obtenir une autorisation officielle d'organiser un rassemblement. La **Slovénie** est dotée d'un régime de notification obligatoire qui s'applique à la plupart des événements. Néanmoins, il existe un régime d'autorisation dans certaines circonstances, en cas d'« usage exceptionnel de la voie publique », ou si le nombre de participant-es est supérieur à 3 000 personnes. La proposition de législation présentée au **Luxembourg**, bien qu'elle soit décrite comme un « régime de notification », continuerait de fonctionner dans les faits comme un régime d'autorisation.

Conformément aux obligations internationales en matière de droits humains, la procédure visant à informer les autorités de la tenue d'un rassemblement doit être gratuite. C'est effectivement le cas dans pratiquement tous les pays étudiés, à quelques exceptions près. Par exemple, en **Suède**, les personnes qui souhaitent organiser un rassemblement doivent s'acquitter de frais pour solliciter une autorisation (environ 30 euros). Dans le canton de Genève en **Suisse**, les personnes en charge de l'organisation doivent s'acquitter de frais (entre 200 et 500 francs suisses, soit environ entre 205 et 510 euros) si la demande est soumise moins de 30 jours avant la date prévue pour le rassemblement.

Certains pays prévoient d'éventuelles sanctions administratives ou pénales si les personnes en charge de l'organisation n'ont pas fourni de notification, ou sollicité d'autorisation, ne se sont pas conformées aux exigences du système de notification ou d'autorisation, ou si elles prennent part à un rassemblement qui n'a pas été notifié ou autorisé par les autorités (sanctions administratives : **Allemagne** [si de fausses informations sont fournies], **Autriche**, **Belgique**, **Espagne**, **Luxembourg**, **République tchèque**, **Slovénie** [s'il manque certaines informations obligatoires] ; sanctions pénales : **Allemagne**, **France**, **Hongrie**, **Italie**, **Pays-Bas**, **Pologne**, **Portugal**, **Royaume-Uni**, **Serbie**, **Suède**, **Suisse**, **Turquie**). Ces approches punitives vont à l'encontre d'un principe primordial du droit international relatif aux droits humains, selon lequel le rôle des autorités est de protéger et de faciliter l'exercice du droit de réunion pacifique. Il convient d'abroger les dispositions qui prévoient la possibilité d'appliquer, en cas de défaut de notification, des sanctions pénales, ou toute autre sanction injustifiée, contre les personnes en charge de l'organisation. De plus, à moins que l'exigence de notification s'avère nécessaire et proportionnée à un but légitime, toute sanction infligée pour simple défaut de notification auprès des autorités constitue une ingérence injustifiée avec le droit de réunion pacifique, et donc une violation de ce droit.

Certains pays prévoient dans leur législation des dispositions qui permettent de disperser un rassemblement si les exigences de notification ou d'autorisation ne sont pas remplies (**Belgique**, **France**, **Grèce**, **Luxembourg**, **Pays-Bas**, **Pologne**, **Portugal**, **Serbie**, **Turquie**). L'organisation de rassemblements qui n'ont pas fait l'objet d'une notification ou le fait d'y participer ne doivent en aucun cas entraîner des sanctions pénales ni aucune autre sanction injustifiée. De même, les rassemblements spontanés, c'est-à-dire les rassemblements en réaction à des événements en cours et pour lesquels il n'est pas possible de fournir une notification en amont selon les délais imposés ou la procédure en vigueur, ne doivent pas être dispersés en raison d'un défaut de notification. Les rassemblements spontanés doivent être considérés comme une forme naturelle de participation civique : ils doivent être facilités et protégés au même titre que les rassemblements prévus à l'avance et ils doivent être exemptés de toute exigence préalable. Pourtant, seuls sept pays (**Finlande**, **Grèce**, **Hongrie**, **Pologne**, **République tchèque**, **Serbie**, **Slovénie**) protègent les manifestations spontanées de manière explicite dans leur législation nationale. D'autres préoccupations concernent la définition de ce qui constitue un rassemblement spontané, certaines définitions étant trop vagues ou trop limitées, comme en **Grèce**, en **Hongrie**, en **Finlande**, en **Serbie** et en **Slovénie**. Dans sept autres pays, les rassemblements spontanés sont protégés sur la base de la doctrine juridique ou de la jurisprudence (**Allemagne**, **Autriche**, **Belgique**, **Irlande**, **Italie**, **Royaume-Uni**, **Suède**). Cependant, dans les faits, les autorités sont dotées d'une marge de manœuvre qui peut tout de même entraîner une réglementation injustifiée des événements spontanés. Les rassemblements spontanés bénéficient d'une mesure de protection ou d'une procédure simplifiée en **Espagne**, au **Luxembourg** et en **Suisse**. Aux **Pays-Bas** et au **Portugal**, il n'existe pas dans la législation de protection spécifique pour les rassemblements spontanés, mais dans les faits, les autorités permettent leur tenue.

## DES OBLIGATIONS INJUSTIFIÉES ET EXCESSIVES IMPOSÉES AUX PERSONNES EN CHARGE DE L'ORGANISATION DE RASSEMBLEMENTS

L'enquête a fait état d'un ensemble très divers d'obligations souvent excessives et injustifiées, de restrictions et de dispositions problématiques en matière de responsabilité imposées aux personnes en charge de l'organisation de rassemblements pacifiques. Comme expliqué ci-dessus, ne pas fournir de notification ou solliciter de demande d'autorisation entraîne des sanctions administratives et pénales pour les personnes en charge de l'organisation dans certains des pays étudiés.

Dans certains pays, la législation restreint la possibilité d'organiser des rassemblements pour « certaines citoyennes et certains citoyens » (ce qui inclut parfois des citoyennes et citoyens de l'Union européenne) (**Autriche**, **Hongrie**,

**République tchèque, Turquie).** De plus, la législation impose parfois des restrictions d'âge qui peuvent avoir des répercussions sur la capacité des enfants à organiser des manifestations (voir ci-après). Bon nombre des obligations et des restrictions imposées au sein des pays étudiés aux personnes en charge de l'organisation de rassemblements sont injustifiées et excessives. Ces obligations et restrictions ne remplissent pas les conditions de légalité, de nécessité et de proportionnalité établies par le droit international, notamment quand elles sont fondées sur des dispositions vagues ou ambiguës. De plus, elles sont discriminatoires par nature. Dans certains pays, la législation contraint les personnes en charge de l'organisation à assurer la sécurité et le maintien de l'ordre lors des rassemblements (**Espagne, Finlande, Hongrie, Portugal, République tchèque, Serbie, Slovénie, Suède, Turquie**). En vertu de la législation ou à la demande des autorités, elles doivent également se charger de mettre en place un dispositif de sécurité privée et des services de gestion, ou s'acquitter de tout ou partie des frais liés à ces services (**Finlande, Serbie, Slovénie, Suède**). Dans l'ensemble des pays étudiés, l'enquête a révélé des dispositions et des pratiques alarmantes qui suscitent des inquiétudes au sujet des coûts supplémentaires imposés aux personnes en charge de l'organisation pour qu'elles puissent exercer leur droit de réunion pacifique. Il peut s'agir des coûts engendrés par les services publics lors d'un rassemblement, comme le nettoyage des rues, le maintien de l'ordre, la sécurité et la mise en place de services d'urgence (**Hongrie, Pays-Bas, Portugal, Slovénie, Suède, Suisse**). Dans certains pays, les personnes en charge de l'organisation se voient imposer des responsabilités et des frais supplémentaires pour les actes commis par de tierces personnes (**Autriche, Espagne, Grèce, Hongrie, Pologne, Suisse, Turquie**). Les personnes qui organisent un rassemblement, et celles qui y prennent part, ne doivent en aucun cas être tenues responsables des actes d'autrui. Elles ne sont responsables que des comportements illégaux qu'elles pourraient elles-mêmes adopter.

Cependant, dans certains pays, l'enquête a relevé certaines dispositions qui permettent de défendre une « raison valable » ou des arguments similaires, ce qui peut permettre de limiter la responsabilité des personnes en charge de l'organisation (**Autriche, Espagne, Grèce, Hongrie**). Hormis en **Italie**, il ne semble pas que les personnes en charge de l'organisation soient tenues d'obtenir une assurance responsabilité civile pour les rassemblements. Parfois, il incombe aux personnes en charge de l'organisation de mettre un terme au rassemblement ou de disperser les participant-es (**Finlande, Hongrie, Serbie**).

Préserver l'ordre public et la sécurité est un rôle qui ne peut être délégué et dont la responsabilité doit incomber systématiquement aux organismes de l'État. Déléguer cette responsabilité aux personnes en charge de l'organisation et de la coordination équivaut pour les autorités étatiques à renoncer à leurs obligations positives consistant à protéger activement et à faciliter le droit de réunion pacifique. Le fait que les personnes en charge de l'organisation soient légalement tenues de contribuer aux coûts du maintien de l'ordre et de la sécurité, du nettoyage des rues et des services médicaux, ou qu'elles doivent désigner des personnes pour coordonner le rassemblement, est incompatible avec les obligations des États.

Nouer un dialogue avec les autorités compétentes chargées de l'application des lois peut contribuer à une désescalade des tensions (et donc constituer une bonne pratique). Néanmoins, il ne doit pas s'agir d'une obligation, mais plutôt d'une démarche volontaire. Les personnes qui manifestent ne doivent pas être contraintes d'entretenir une relation de travail fondée sur la collaboration avec les autorités. Par exemple, on ne peut les contraindre à relayer ou à annoncer auprès des manifestant-es des messages émanant des autorités (comme une sommation de dispersion), ou à informer la police de comportements illégaux commis par les personnes qui prennent part au rassemblement.

Imposer des charges inutiles ou excessives aux personnes en charge de l'organisation, y compris des sanctions administratives et pénales pour non-respect de restrictions et d'obligations illégitimes, va directement à l'encontre du principe du Comité des droits de l'homme selon lequel les États « sont tenus [...] de ne pas interdire, restreindre, bloquer, disperser ou perturber les réunions pacifiques sans raison impérieuse et de ne pas sanctionner les participants ou les organisateurs sans motif valable ». Ces mesures peuvent également entraîner la répression de comportements protégés par les normes internationales et régionales relatives aux droits humains. L'application de sanctions, y compris de sanctions pénales, contre les personnes qui organisent des rassemblements pacifiques ou y prennent part, décourage la participation et peut avoir un effet dissuasif considérable, qui correspond en soi à une violation du droit de réunion pacifique et de la liberté d'expression.

## RESTRICTIONS DRASTIQUES IMPOSÉES AUX RASSEMBLEMENTS EN FONCTION DU MOMENT, DU LIEU ET DU CONTENU

Ces dernières années, de nombreux gouvernements en Europe ont imposé des restrictions drastiques aux manifestations, au prétexte de protéger la santé publique et l'ordre public.

L'enquête d'Amnesty International montre que les raisons invoquées par les autorités pour justifier ces restrictions étaient souvent fallacieuses, ou que les restrictions n'étaient pas proportionnées à un but légitime d'intérêt public. Les gouvernements invoquaient souvent la « sécurité nationale » et l'« ordre public » comme prétexte pour réprimer la dissidence pacifique. À titre d'exemple, les autorités se sont servies de la pandémie de COVID-19 pour adopter une

législation d'urgence qui a restreint les manifestations d'une manière beaucoup plus drastique que ce qu'imposait la situation.

Cependant, ces violations du droit de réunion pacifique ne sont pas uniquement survenues en réponse à des événements exceptionnels ou à des menaces perçues. Une analyse plus approfondie révèle que les lois et les politiques en Europe accordent des pouvoirs étendus et une grande marge de manœuvre aux autorités nationales. Elles peuvent ainsi imposer des restrictions disproportionnées selon le moment, le lieu et le contenu des rassemblements publics. Ces restrictions sont régulièrement utilisées pour entraver les rassemblements pacifiques dans l'ensemble de la région. Si la plupart des pays n'imposent pas d'interdiction générale de manifester pour certains moments de la journée ou certains jours, certains pays limitent les rassemblements selon ces critères. Par exemple, les rassemblements peuvent être autorisés uniquement en journée (**Portugal, Serbie, Turquie**), interdits à certains endroits certains jours (**Belgique/Bruxelles**), ou limités à certains horaires (**Portugal** pour les défilés et les processions). En **Pologne**, les « rassemblements cycliques » sont prioritaires, ce qui impose dans les faits une interdiction générale à tout autre rassemblement censé se dérouler au même moment et au même endroit.

Dans certains pays, les manifestations ne peuvent jamais être organisées dans certains espaces, par exemple près de bâtiments gouvernementaux, du Parlement ou d'autres institutions publiques (**Allemagne, Autriche, Belgique, France, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni et Turquie**). Dans d'autres pays, y compris les **Pays-Bas**, les directives locales désignent certains espaces comme des zones sans manifestations. Ces lois engendrent souvent des restrictions disproportionnées à la tenue de rassemblements publics, en particulier quand leur application équivaut à une interdiction générale, par exemple si les rassemblements sont systématiquement interdits dans ces zones. Dans plusieurs autres États, parmi lesquels la **Hongrie, l'Irlande, l'Italie et la Serbie**, des lois nationales permettent aux autorités de désigner certains espaces comme des zones sans manifestations. Nombre de pays sont dotés d'une législation qui donne aux autorités le pouvoir de déplacer, de réorienter, de restreindre ou de limiter les mouvements des personnes qui organisent une manifestation ou y prennent part, au moment où elle se déroule, ce qui peut également avoir des répercussions sur le choix du lieu (**Allemagne, Belgique, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Suisse, Turquie**). Si certaines de ces lois prévoient des circonstances strictes et précises dans lesquelles le lieu peut être restreint, dans d'autres pays, les autorités jouissent d'une grande marge de manœuvre (**Italie, Turquie**). Notre recherche a documenté des cas de restrictions illégales et discriminatoires relatives au lieu de rassemblement (**Autriche, Finlande, France, Italie, Portugal, Suisse, Turquie**).

Les rassemblements ne devraient connaître aucune restriction, si ce n'est dans un nombre très limité de circonstances. Les restrictions doivent être considérées comme des exceptions et il incombe aux autorités étatiques de les justifier en veillant à ce qu'elles soient conformes aux principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité pour atteindre un but légitime dans des circonstances concrètes. Les restrictions disproportionnées violent les droits des personnes qui organisent des rassemblements et y prennent part et risquent de dissuader d'autres personnes d'exercer leurs droits à l'avenir (c'est ce qu'on appelle « l'effet dissuasif »). Parmi ces restrictions figurent des interdictions générales, qui constituent un modèle unique drastique empêchant la tenue de certains types de rassemblements, ou de rassemblements qui se tiennent à un moment ou dans un lieu en particulier.

Les normes internationales disposent que les restrictions (nécessaires) doivent uniquement être fondées sur le moment, le lieu ou les modalités du rassemblement, sans tenir compte du message défendu (il s'agit du principe selon lequel les restrictions doivent être « neutres quant au contenu de la réunion »). Cependant, la plupart des pays ne font pas explicitement référence à ce principe dans leur législation nationale. Dans certains pays, l'identité (perçue) des personnes qui organisent les manifestations et qui y participent, ainsi que les causes politiques pour lesquelles elles se mobilisent ou le contenu de leurs messages, qui peuvent avoir été définis par les autorités comme des « menaces » à l'ordre public ou à la morale, influencent les restrictions imposées par les autorités. Dans les faits, de nombreux pays semblent différencier de manière discriminatoire les divers mouvements de protestation, groupes et personnes qui organisent les rassemblements ou y prennent part. Selon les conclusions de l'enquête, il arrive souvent que les autorités justifient ces restrictions par des déductions fondées sur des stéréotypes et des clichés racistes et sexistes néfastes, qui témoignent d'un racisme, d'une homophobie, d'une transphobie et d'autres formes de discrimination institutionnels profondément ancrés. Plutôt que de lutter contre le racisme et les discriminations, comme l'exigent les normes internationales et régionales relatives aux droits humains, les gouvernements européens les renforcent et les enracinent en ne garantissant pas l'exercice du droit de réunion pacifique pour toutes les personnes, y compris pour celles qui sont confrontées de manière systématique au racisme et aux discriminations.

Des restrictions liées au contenu s'appliquent généralement aux manifestations organisées par des groupes marginalisés ou en soutien à ces groupes, tels que les personnes noires, arabes ou appartenant à d'autres groupes racisés, les personnes LGBTI, les personnes migrantes, demandeuses d'asile et réfugiées. Elles se fondent généralement sur des stéréotypes discriminatoires et préjudiciables. Ces restrictions vont à l'encontre de l'interdiction du racisme et de toutes les formes de discrimination.

L'enquête d'Amnesty International a permis de dégager un schéma inquiétant dans toute l'Europe (**Allemagne, Autriche, Belgique, France, Grèce, Italie, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Serbie, Suisse**) : les rassemblements publics organisés en soutien au peuple palestinien ont été interdits ou ont fait l'objet de restrictions disproportionnées. En effet, l'enquête fait état de l'interdiction de slogans, de drapeaux palestiniens, de keffieh et d'autres symboles ; de la dispersion de camps de manifestant-es pacifiques, y compris en l'absence de perturbations graves et persistantes ; et de cas d'usage excessif de la force et de détentions arbitraires signalés par les

manifestant-es. Les motifs fallacieux liés à l'« ordre public » ou à la « sécurité publique » invoqués pour interdire ou restreindre fortement les manifestations de solidarité avec les Palestinien·nes ne respectent pas les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité, et confortent des préjugés et des stéréotypes raciaux. Ce constat suscite de vives inquiétudes quant à l'incapacité des pays européens à combattre le racisme et toute autre forme de discrimination et met en lumière le racisme institutionnalisé envers les personnes arabes et musulmanes. La plupart des pays ont mis en place des restrictions lors de la pandémie de COVID-19, parfois par le biais de législations d'exception adoptées par les gouvernements en contournant le contrôle parlementaire. À plusieurs reprises, des tribunaux ont déclaré que ces décrets étaient entièrement ou partiellement inconstitutionnels ou ont invalidé des législations récemment mises en œuvre. De nombreux pays ont interdit l'ensemble des manifestations et des rassemblements, notamment lors de la première période de confinement. Ces pays ont restreint les rassemblements en limitant le nombre de participant·es, en interdisant les rassemblements mobiles, ou en restreignant la participation en fonction du statut de vaccination ou d'immunité des personnes, une fois les vaccins disponibles. Si bon nombre de ces mesures ont par la suite été abolies dans la plupart des pays, certaines restrictions et certains pouvoirs instaurés à titre de mesures d'exception lors de la pandémie sont toujours en vigueur dans certains pays au moment de la rédaction du présent rapport (**Italie, Pays-Bas**).

## PRÉOCCUPATIONS RELATIVES AU MAINTIEN DE L'ORDRE LORS DES MANIFESTATIONS

Les organes chargés de l'application des lois ont le devoir de respecter, de protéger et de faciliter les manifestations. La facilitation ne doit cependant pas être comprise au sens de « gestion » des manifestations : l'exercice pacifique du droit de manifester ne doit pas être « contrôlé ». Au contraire, une véritable facilitation passe par l'obligation d'éviter le recours à une ingérence injustifiée et par l'adoption de mesures qui garantissent l'exercice effectif des droits de réunion, ce qui implique d'agir en faveur des participant·es et de leur donner les moyens de manifester comme ils et elles le souhaitent. L'obligation de faciliter et de protéger s'étend aux journalistes, aux observateurs et observatrices, aux témoins et aux personnes en charge de la supervision et de l'observation des manifestations. Cette obligation comprend la création, en droit comme en pratique, d'un cadre garantissant que toutes les personnes puissent exercer leurs droits sans discrimination.

Souvent, la présence des forces de police n'est pas requise, notamment lors de petits rassemblements publics où les risques de violence sont faibles voire inexistantes. Ainsi, plutôt que de procéder d'emblée au déploiement de la police comme mesure par défaut lors de manifestations, les États doivent s'impliquer et se faire l'écho des initiatives visant à réinventer la facilitation des rassemblements et les méthodes alternatives au déploiement de la police et à l'usage de la force. Cet aspect est d'autant plus important que le racisme et les discriminations structurels sont largement répandus dans les pratiques de maintien de l'ordre dans toute l'Europe. De plus, des individus, des groupes ou des communautés spécifiques sont victimes de manière systématique de stéréotypes, d'un maintien de l'ordre discriminatoire, de restrictions disproportionnées et d'un usage illégal et excessif de la force, dans un contexte où les auteur·es de violations n'ont pas à rendre de comptes.

Lorsque les forces de police sont déployées, elles doivent toujours pouvoir recourir à des stratégies qui permettent de faciliter les manifestations et ainsi d'assurer aux participant·es la possibilité d'exercer de manière effective leur droit de réunion pacifique. Entre autres stratégies, il convient d'engager un dialogue, sur une base volontaire, avec les personnes qui organisent les manifestations et y prennent part afin de désamorcer tout conflit potentiel. Cela peut permettre de réduire les éruptions de violence et la nécessité de recourir à la force.

Il devrait systématiquement y avoir une présomption en faveur de la tenue des rassemblements, et les autorités devraient faire de la facilitation leur objectif principal, s'efforcer d'instaurer la confiance, être mues par l'exercice de la retenue et éviter ou réduire au minimum les tensions et la nécessité de recourir à l'usage de la force. En cas de recours à la force, la police doit s'assurer que celui-ci soit réglementé de manière exhaustive par le droit national. Cet usage doit être strictement limité aux principes de nécessité et de proportionnalité à un but légitime. Tout recours à la force doit être placé sous le signe des principes de précaution, de non-discrimination et d'obligation de rendre des comptes, et doit se faire dans le respect absolu des droits humains, y compris du droit à la vie et de l'interdiction de la torture et autres mauvais traitements.

Les pays étudiés dans le présent rapport disposent de lois et de réglementations qui régissent l'usage de la force par la police. En outre, les lois évoquent en des termes généraux les principes de nécessité et de proportionnalité.

Cependant, la plupart des pays ne possèdent pas de réglementations spécifiques relatives à l'usage de la force lors des rassemblements. La plupart des pays n'énoncent pas explicitement dans leur législation une approche qui favorise la désescalade avant le recours à la force lors de manifestations. Peu d'entre eux prévoient des réglementations détaillées, et lorsque c'est le cas, ces réglementations ne sont pas accessibles au public, et il est alors difficile d'évaluer leur conformité aux normes internationales relatives aux droits humains (**Grèce, Irlande**).

Le droit international relatif aux droits humains et les normes s'y rapportant définissent les circonstances spécifiques et restreintes dans lesquelles les armes à létalité réduite peuvent être utilisées lors de manifestations. Ces normes tiennent compte du risque élevé que ces armes puissent blesser des manifestant·es pacifiques ou des passant·es, et entraîner notamment des blessures graves ou la mort. Pourtant, seuls quelques pays sont dotés d'une législation

spécifique relative aux équipements, aux armes et aux tactiques utilisés dans le cadre du maintien de l'ordre lors des rassemblements. Ces législations concernent principalement l'usage de la force de manière générale, les dispersions et le confinement. Dans certains pays, la législation en la matière est très générale, et il revient donc à chaque membre des forces de l'ordre de décider des circonstances dans lesquelles recourir à la force et de l'arme, ou des armes, à déployer. C'est notamment le cas en **Turquie**, et dans certaines parties du **Royaume-Uni** et de la **Suisse**. Lorsqu'il existe des directives précises relatives à l'usage des armes à létalité réduite, elles ne sont généralement pas accessibles au public. Sur les 21 pays étudiés, seule la **Serbie** dispose de réglementations détaillées et accessibles au public sur les armes à létalité réduite et les circonstances dans lesquelles il est possible d'y recourir, notamment lors des rassemblements. Cependant, les limites et les risques en la matière ne sont pas clairement définis. En **Espagne**, les autorités n'ont divulgué qu'une partie des éléments du protocole relatif à l'usage de projectiles à impact cinétique (munitions en mousse).

Depuis de nombreuses années, Amnesty International recueille des données faisant état des conséquences dévastatrices des armes à létalité réduite, notamment en **Belgique**, en **Espagne**, en **France**, en **Grèce**, aux **Pays-Bas**, en **Pologne**, au **Royaume-Uni**, en **Serbie** et en **Turquie**. Dans les pays étudiés dans le présent rapport, entre 2020 et septembre 2023, un nombre très élevé de cas d'usage excessif ou injustifié de la force ont été signalés lors de manifestations. Ces situations ont engendré des blessures graves et parfois permanentes chez des manifestant-es, mais également chez des journalistes qui couvraient les manifestations. Parmi ces blessures, on recense notamment des cas d'os fracturés ou de dents cassées (**Allemagne, France, Grèce, Italie**), de perte d'audition (**Grèce**), de brûlure (**Grèce**), de perte d'une main (**France**), de perte d'un testicule (**Espagne**), de lésion oculaire et de traumatisme crânien grave (**Espagne**). Dans certains cas, des enfants ont subi des blessures (**Allemagne, Belgique, Finlande, France, Italie, Pologne, Serbie, Slovénie, Suisse**). Dans certains pays, nos recherches ont fait état d'incidents liés à l'usage de la force qui constituent des actes de torture ou autres mauvais traitements. Des membres des forces de l'ordre ont notamment frappé des personnes qui manifestaient ou leur ont donné des coups de pied, alors qu'elles étaient déjà étendues au sol ou n'opposaient aucune résistance (**Allemagne, Espagne, France, Hongrie, Portugal, Serbie, Slovénie**).

Une stratégie à laquelle les forces de l'ordre ont souvent recours pour contrôler les rassemblements est le confinement des manifestant-es (on parle aussi parfois d'« encerclement » ou de « nasse »). Au moins huit pays étudiés ne possèdent pas de réglementation relative aux stratégies de confinement ou d'« encerclement ». Parmi les pays dotés d'une réglementation ou d'une jurisprudence qui autorise les stratégies de confinement dans le cadre du maintien de l'ordre lors de rassemblements, on compte l'**Allemagne**, la **France**, le **Royaume-Uni**, la **Slovénie** et la **Turquie**. La **Hongrie** est le seul pays à proscrire le confinement comme stratégie de dispersion. En pratique, la plupart des pays étudiés ont recours à ces stratégies, qui vont généralement à l'encontre du cadre réglementaire national (quand il y en a un). Dans certains pays, le confinement est couramment utilisé par la police pour recueillir des renseignements, en contraignant les manifestant-es pacifiques, et même les passant-es, à divulguer des informations, comme leur nom et leur adresse, au moment de quitter la zone de confinement. Cette pratique a un effet dissuasif sur les personnes qui souhaiteraient participer à une manifestation à l'avenir.

Fondamentalement, le confinement va à l'encontre du droit de réunion pacifique, du droit à la liberté de mouvement et, dans certains cas, du droit à la liberté. À cet égard, Amnesty International, tout comme le Comité des droits de l'homme des Nations unies, conçoit que le confinement puisse être utilisé de manière tout à fait exceptionnelle, mais *uniquement* en réponse à des violences avérées ou à une menace imminente de violence de la part des personnes concernées par la manœuvre de confinement. De plus, le confinement doit être nécessaire et proportionné aux circonstances, et être effectué dans le but d'éviter la dispersion de l'ensemble du rassemblement.

Certains pays étudiés autorisent le déploiement de personnel militaire pour maintenir l'ordre lors de manifestations, principalement dans des circonstances restreintes ou exceptionnelles (**Allemagne, Belgique, Finlande, France, Royaume-Uni, Serbie, Suisse, Turquie**). L'armée ne devrait pas être mobilisée pour maintenir l'ordre lors de rassemblements et son intervention est fondamentalement problématique dans la mesure où le personnel militaire n'est pas formé à la protection des rassemblements et à la désescalade. Par ailleurs, l'équipement militaire, qui est conçu pour les opérations de combat, n'est pas approprié aux rassemblements. La formation, l'expérience et le mode opératoire du personnel militaire sont généralement destinés à la conduite des hostilités, où l'usage de la force, y compris de la force meurtrière, est souvent le premier mode d'action choisi. Aux **Pays-Bas**, bien que la législation n'autorise pas le déploiement de l'armée lors de rassemblements, cela s'est déjà produit dans les faits. Plus récemment, des militaires ont été déployés en 2023 lors de la manifestation pour le climat et du blocage pacifique de l'autoroute A12 à La Haye, et lors d'actions pour le climat menées dans deux aéroports en 2022 et en 2023.

La dispersion d'un rassemblement ne doit avoir lieu qu'en dernier recours, conformément aux principes de nécessité et de proportionnalité. Pourtant, seules l'**Allemagne**, l'**Espagne**, la **Finlande** et la **Suède** en prennent acte explicitement dans leur législation. Dans d'autres pays, la législation ou les directives politiques qui énoncent les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité devraient également s'appliquer à la dispersion de rassemblements. Un rassemblement ne peut être dispersé qu'à condition qu'il ne soit plus « pacifique ». Un rassemblement n'est plus pacifique en cas de « violences graves et généralisées », ou s'il y a un risque imminent que ces violences éclatent, et à condition qu'elles ne puissent être contenues par des mesures plus proportionnées, telles que des arrestations individuelles, par exemple. Des actes de violence isolés ou sporadiques ne justifient pas une dispersion, et il en va de même du non-respect des exigences de notification ou d'autres restrictions préalables illégitimes (comme les exigences d'autorisation). Dans certaines circonstances exceptionnelles, un rassemblement pacifique peut être dispersé, uniquement s'il a engendré des perturbations qui remplissent les conditions restreintes d'être à la fois

« graves et de longue durée », ce qui doit être évalué au cas par cas. Être à l'origine de « perturbations » ne constitue pas en soi une raison légitime pour disperser des manifestant-es, et les autorités doivent faire preuve de tolérance envers les perturbations, car elles font intrinsèquement partie des manifestations. Lorsque la dispersion d'un rassemblement est considérée comme nécessaire et proportionnée, les membres des forces de l'ordre doivent éviter de recourir à la force.

Dans certains pays étudiés, la dispersion des rassemblements par des membres des forces de l'ordre était tantôt illégale, tantôt légitime, mais les moyens déployés pour la dispersion, notamment l'usage de la force, étaient injustifiés et/ou disproportionnés (**Autriche, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Serbie, Turquie**).

Plusieurs pays sont dotés de législations qui permettent une détention administrative, notamment l'**Allemagne**, la **Belgique**, la **France** et la **Suisse**. Dans ces pays, ces législations sont de plus en plus utilisées pour empêcher les personnes de prendre part aux manifestations. Par exemple, en **Allemagne**, il est arrivé à de nombreuses reprises que des militant-es pour le climat soient placés en détention administrative dans les Länder de Bavière, de Berlin et de Rhénanie du Nord-Westphalie, où les personnes ont pu être maintenues en détention jusqu'à 30 jours (en Bavière). Amnesty International et les mécanismes internationaux de défense des droits humains ont à maintes reprises critiqué ces lois qui ne respectent pas les normes internationales relatives aux droits humains, et ont exhorté les États fédéraux à les modifier. Des cas de détention provisoire ont également été signalés en **France**, aux **Pays-Bas**, au **Portugal**, en **Serbie**, en **Suisse** et en **Turquie**. Un autre argument avancé pour justifier l'arrestation de personnes lors de rassemblements est le fait de procéder à des contrôles d'identité dans les commissariats, notamment en **France**, en **Grèce**, aux **Pays-Bas**, en **Slovénie** et en **Suisse**.

Dans certains pays, la police a recours à des interpellations et des fouilles sur les personnes qui prennent part à des rassemblements pacifiques ou qui s'y rendent. Nombre des pays étudiés sont dotés d'une législation qui permet de procéder à des interpellations et des fouilles même sans soupçons raisonnables qu'une infraction pénale ait été commise ou risque d'être commise (**Allemagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pologne, Serbie, Slovaquie et Suisse**). En pratique, dans de nombreux pays, des cas d'interpellations et de fouilles de manifestant-es par la police avant, pendant et après les manifestations sont signalés. C'est notamment le cas en **Espagne**, en **France**, en **Grèce**, en **Irlande**, aux **Pays-Bas**, en **République tchèque**, dans certaines régions du **Royaume-Uni** (Angleterre, Pays de Galles et Écosse), en **Slovénie**, en **Suisse** et en **Turquie**, même lorsque ces méthodes vont à l'encontre de la législation nationale. Ces pratiques ne respectent pas les normes du droit international relatif aux droits humains, car elles violent le principe de légalité, de nécessité et de proportionnalité et sont susceptibles d'être appliquées de manière discriminatoire. Elles enfreignent le droit de réunion pacifique et risquent d'avoir un effet dissuasif sur les personnes qui souhaitent manifester. C'est particulièrement le cas pour les personnes qui sont d'ores et déjà confrontées à un risque accru de subir des interpellations arbitraires, un profilage racial et d'autres violations de leurs droits de la part de membres des forces de l'ordre. De telles pratiques ont été largement attestées, notamment par Amnesty International, à l'encontre de personnes noires, arabes, roms et appartenant à d'autres groupes racisés.

Dans certains pays, les lois relatives au maintien de l'ordre ont imposé certaines restrictions aux membres des forces de l'ordre, qui doivent respecter les droits humains dans l'exercice de leurs fonctions. Ces lois offrent également la possibilité aux membres des forces de l'ordre de suivre une formation (générale) conforme aux droits humains. Cependant, les éléments recueillis dans les 21 pays étudiés semblent indiquer que l'approche adoptée pour veiller au respect des droits humains lors du maintien de l'ordre des rassemblements en Europe soit lacunaire et disparate. Pour garantir un maintien de l'ordre des rassemblements conforme aux droits humains, les membres des forces de l'ordre doivent suivre une formation *spécialisée* sur le maintien de l'ordre lors des rassemblements, et *seules* les personnes formées doivent être déployées dans ces situations. La formation au maintien de l'ordre lors des manifestations doit mettre en avant l'obligation permanente de respecter, protéger et réaliser les droits humains, et doit comprendre des lignes de conduite spécifiques pour lutter contre les discriminations raciales exercées par la police.

## PRÉOCCUPATIONS RELATIVES À L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES POUR LES VIOLATIONS DES DROITS HUMAINS COMMISES LORS DE RASSEMBLEMENTS

Le principe d'obligation de rendre des comptes exige des États qu'ils veillent à ce que les actions des membres des forces de l'ordre soient soumises à un contrôle et que toute violation des droits humains commise dans le cadre d'un rassemblement donne lieu à des réparations. Pourtant, les recherches d'Amnesty International ont mis en évidence des cas où, dans de nombreux pays, des membres des forces de police sont restés impunis ou n'ont pas eu à rendre de comptes, notamment en **Allemagne**, en **Autriche**, en **Belgique**, en **Espagne**, en **France**, en **Grèce**, en **Italie**, au **Portugal**, au **Royaume-Uni**, en **Serbie**, en **Slovénie**, en **Suisse** et en **Turquie**.

Plusieurs éléments sont indispensables pour garantir que les agent-es de police rendent des comptes pour les actes commis lors de rassemblements. Il convient notamment de : publier des informations relatives aux structures de la chaîne de commandement pour pouvoir déterminer, dans chaque situation, la responsabilité hiérarchique ; permettre l'identification de chaque agent-e ; n'empêcher personne de prendre des vidéos ou des photos d'agent-es de police

lors de rassemblements ; fournir une protection juridique aux observateur-ices indépendant-es des rassemblements, et aux professionnel-les des médias. L'enquête a démontré que ces conditions ont été enfreintes à de multiples reprises dans les pays étudiés.

En droit, aucun des pays étudiés n'exonère de leurs responsabilités les membres de la police dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Pourtant, Amnesty International a observé qu'en pratique, dans plusieurs pays, les systèmes censés garantir le principe d'obligation de rendre des comptes sont conçus et appliqués de telle manière que les membres des forces de l'ordre qui ont commis des violations des droits humains ne sont pas amenés à répondre de leurs actes. Par exemple, dans le cadre des procédures administratives en **Espagne**, les rapports de police sont présumés être fiables, à moins qu'ils ne soient réfutés par le plaignant ou la plaignante, et au **Luxembourg**, l'ensemble des actes de l'administration sont présumés être légitimes, à moins qu'une juridiction administrative ne suspende cette présomption. En **Autriche** et en **France**, le climat d'impunité qui règne est un facteur redoutable pour dissuader les victimes de demander justice pour des violations commises par la police. En **Turquie**, l'autorisation requise par la loi pour poursuivre des personnes chargées de l'application des lois n'est généralement pas accordée par l'autorité administrative compétente. Il existe d'autres obstacles qui entravent l'accès aux procédures juridiques, parmi lesquels la durée et le coût des procédures, par exemple en **Finlande**, en **Grèce** et en **Suisse** ; et le risque de poursuites engagées en retour, notamment en **Allemagne**, en **Autriche**, en **Espagne**, en **Grèce** et en **Suisse**. Tous ces obstacles mis bout à bout peuvent avoir un effet dissuasif considérable et empêcher les victimes d'avoir accès à la justice.

Les mécanismes et les procédures relatifs à l'obligation de rendre des comptes pour les forces de l'ordre peuvent prendre plusieurs formes dans les pays étudiés. Les enquêtes menées en interne par les autorités de police elles-mêmes ou par leur organe de contrôle (quand il y en a un) manquent souvent de transparence, souffrent de retards excessifs, et peuvent être en conflit avec les procédures judiciaires (et peuvent donc déterminer leur issue (**Autriche**)). Ces procédures en interne ne peuvent pas être indépendantes et risquent donc de reproduire un racisme institutionnel et d'autres préjugés au sein des institutions de police. Si la plupart des pays sont dotés d'organes de contrôle externes mis en place pour superviser la police, leur compétence, leur indépendance ou leur impartialité laissent néanmoins à désirer. Les comités, les enquêtes et les investigations qui relèvent du Parlement ou du gouvernement risquent d'être sous-exploités ou inefficaces.

Dans l'ensemble des pays étudiés, les observateurs et observatrices des rassemblements ne bénéficient d'aucune protection juridique et dans plusieurs pays, en l'absence de lignes de conduite claires, le traitement des observateurs et observatrices et des journalistes est laissé à l'appréciation individuelle de chaque membre des forces de l'ordre. Des cas de traitements problématiques d'observateur-ices, de témoins et de journalistes par les forces de l'ordre lors de rassemblements ont été signalés en **Allemagne**, en **Autriche**, en **Finlande**, en **Grèce**, au **Portugal** et en **Suisse**.

## PRÉOCCUPATIONS RELATIVES À LA RÉPONSE DES ÉTATS AUX ACTES PACIFIQUES DE DÉSŒBÉISSANCE CIVILE LORS DE RASSEMBLEMENTS

Au cours de l'histoire et dans le monde entier, des personnes se sont servies de la désobéissance civile pour s'opposer à des lois injustes et contester des violations des droits humains. Ces dernières années, de plus en plus de personnes, d'organisations et de mouvements sociaux transnationaux ont mené des actes pacifiques de désobéissance civile visant les États et les entreprises pour faire entendre des préoccupations relatives à l'urgence climatique et pour formuler des demandes afin de protéger l'environnement.

L'enquête d'Amnesty International a démontré une tendance récente préoccupante qui veut que les États définissent souvent la désobéissance civile comme une menace à l'ordre public ou à la sécurité nationale. Ils refusent d'accepter que ces actes soient protégés par les normes du droit international relatif aux droits humains. De plus, dans le cadre de sa recherche, Amnesty International a recueilli des informations attestant que les États mettent en œuvre des réponses cinglantes face aux actes pacifiques de désobéissance civile. Cette situation suscite des préoccupations quant au respect des droits à la liberté d'expression, de pensée, de conscience et de religion, et du droit de réunion pacifique.

La désobéissance civile est un acte, mené individuellement ou en groupe, qui implique de commettre une infraction préméditée à une loi pour des raisons de conscience ou parce que l'on considère qu'il s'agit de la manière la plus efficace de sensibiliser l'opinion publique, de manifester son opposition à des mesures sociales ou politiques ou de changer les choses. Les actes pacifiques de désobéissance civile comprennent plusieurs types d'activités, comme des coups médiatiques, des sit-in, des occupations et la mise en place de camps de protestataires et d'autres tactiques via des moyens directs et non violents perturbateurs.

Les normes internationales relatives aux droits humains établissent clairement que même s'ils constituent une violation de la législation d'un pays, les actes de désobéissance civile qui impliquent le regroupement d'individus constituent une forme de rassemblement et, quand ces actions se déroulent de manière non violente, elles sont protégées par le droit de réunion pacifique. Cette protection implique que les réponses des États face aux actes pacifiques de désobéissance civile, y compris les restrictions, doivent respecter les principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité.



Aucun des 21 pays examinés dans le présent rapport ne prévoit explicitement une protection juridique pour les actes pacifiques de désobéissance civile en tant qu'exercice légitime du droit de réunion pacifique et d'autres droits. En ce qui concerne la désobéissance civile, la jurisprudence des juridictions nationales n'est pas uniforme, que ce soit entre les pays, ou parfois même au sein des pays (**Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse**). Aux **Pays-Bas**, malgré un certain nombre de décisions contre des actes pacifiques de désobéissance civile, d'autres juridictions ont conclu que ces actions étaient des formes légitimes de rassemblements pacifiques. En **Allemagne**, si certaines juridictions ont acquitté des militant-es pour la justice climatique qui avaient mené des actes de désobéissance civile, d'autres juridictions ont puni des actes similaires en recourant à des sanctions administratives et pénales.

La visibilité accrue dont bénéficient les actes pacifiques de désobéissance civile en Europe offre aux gouvernements l'occasion d'évaluer si leurs réponses sont conformes aux droits humains. Cette évaluation exige comme condition préalable que les États tiennent compte du fait que les actes pacifiques de désobéissance civile sont protégés, conformément aux obligations qui incombent aux pays en vertu du droit international relatif aux droits humains.

La recherche a mis en évidence tout un éventail de restrictions et de sanctions contre les actes pacifiques de désobéissance civile dans nombre des pays étudiés, ce qui suscite des préoccupations quant aux droits humains. Parmi ces restrictions figurent par exemple des dispersions injustifiées menées par la police, notamment en recourant à une force excessive, des arrestations fondées sur des lois juridiquement floues et de lourds chefs d'accusation qui ont dans certains cas été soutenus par des juridictions.

Le fait que les actes pacifiques de désobéissance civile impliquent une violation de la législation nationale n'autorise pas en soi une dispersion. La dispersion des militant-es qui ont mené ces actes doit être conforme aux normes du droit international relatif aux droits humains qui s'appliquent à toute réunion pacifique.

Les actes pacifiques de désobéissance civile peuvent entraîner un certain niveau de perturbations, par exemple quand ces actes impliquent de bloquer une route et la circulation. Cependant, le seul fait de causer des perturbations ne constitue pas une raison légitime de disperser des manifestant-es pacifiques. En effet, la dispersion d'un rassemblement pacifique doit avoir lieu en dernier recours et n'est justifiée qu'à condition que le rassemblement ne soit plus « pacifique », ou bien si les perturbations engendrées par le rassemblement sont à la fois graves et de longue durée. Les perturbations font partie intégrante des manifestations et tant que le rassemblement demeure pacifique, les autorités doivent tolérer les perturbations et ne doivent y imposer des restrictions que dans des circonstances bien définies afin de protéger les droits d'autrui.

L'enquête d'Amnesty International a mis en lumière le fait qu'en **Belgique**, en **Espagne**, en **Finlande**, aux **Pays-Bas** et au **Royaume-Uni**, les forces de l'ordre dispersent généralement les manifestant-es qui mènent des actes pacifiques de désobéissance civile, notamment en recourant à un usage excessif de la force. Ces dispersions ont souvent lieu peu de temps après le début des actions, et, de toute évidence, bien avant l'émergence de perturbations « graves et de longue durée ». Dans certains cas, les membres des forces de l'ordre ont eu recours à une force excessive au moment de procéder à une dispersion. Les manifestant-es pacifiques ont souvent fait l'objet d'arrestations et, dans certains cas, de poursuites pénales.

L'acte pacifique de désobéissance est une infraction préméditée à une loi nationale pour des raisons de conscience ou parce que l'on considère qu'il s'agit de la manière la plus efficace de manifester son opposition, de sensibiliser l'opinion publique ou de faire cesser des violations des droits humains. On distingue deux catégories de lois nationales qui peuvent être enfreintes : (a) les lois qui vont à l'encontre des normes du droit international relatif aux droits humains, comme les législations qui imposent une interdiction générale de manifester ou qui érigent en infraction la tenue d'une manifestation sans autorisation préalable de la part des autorités, ou (b) des lois qui n'enfreignent pas *per se* le droit international et les normes afférentes. L'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité d'une sanction ou d'une restriction contre la désobéissance civile, y compris d'une sanction pénale, dépend de la catégorie, (a) ou (b), à laquelle correspond la loi nationale qui a été enfreinte.

Les restrictions imposées, notamment des accusations et des sanctions pénales ou administratives, face à des actes qui enfreignent une loi nationale allant à l'encontre des normes du droit international relatif aux droits humains (catégorie (a) définie ci-dessus) sont généralement injustifiées et disproportionnées. Plutôt que d'imposer des arrestations, des poursuites et des sanctions aux personnes qui mènent ces actions, les États devraient abroger ou modifier de manière significative les lois en question pour les mettre en conformité avec les normes du droit international relatif aux droits humains.

Amnesty International a mis en évidence des lois de ce type dans au moins 16 des 21 pays étudiés (**Allemagne, Autriche, Belgique, France, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Serbie, Suède, Suisse, Turquie**). La plupart du temps, dans la région étudiée, ces lois prévoient des dispositions formulées en des termes vagues qui sanctionnent les « troubles à l'ordre public » ou l'« entrave à la circulation ». Il s'agit notamment de lois qui imposent une interdiction générale de porter des tenues dissimulant le visage lors de rassemblements publics et de lois qui érigent en infraction ou qui sanctionnent pénalement des actions protégées par le droit de réunion pacifique, comme le fait d'organiser une « manifestation imprévue » ou d'y prendre part. Il s'agit également de lois qui sanctionnent le fait de ne pas se conformer au régime d'autorisation dans les cas où les autorités doivent donner leur autorisation pour qu'un rassemblement puisse avoir lieu.

Lorsque les actes pacifiques de désobéissance civile enfreignent une loi nationale qui prévoit une interdiction ou une autre restriction conforme aux normes du droit international relatif aux droits humains (catégorie (b) définie ci-dessus), et que les actes ont été menés pour des raisons de conscience ou parce qu'ils sont considérés comme la manière la plus efficace de parvenir à un changement, toute restriction imposée doit être conforme aux principes de légalité, de

nécessité et de proportionnalité. Toute sanction doit être à la mesure de l'infraction prévue par la loi qui a été commise et les autorités doivent examiner les différents éléments de l'acte au cas par cas, y compris l'objectif de l'acte et l'ensemble des perturbations engendrées. Lorsque les États ont recours aux dispositions du droit pénal en réponse à un acte de désobéissance civile, ils doivent veiller à limiter l'intervention du système de justice pénale « au minimum nécessaire pour protéger la société » (principe d'intervention minimale).

L'enquête d'Amnesty International met en lumière une pratique récurrente inquiétante : les personnes qui ont pris part à des actes pacifiques de désobéissance civile ont souvent été arrêtées, inculpées et ont fait l'objet de poursuites, y compris lorsque leurs actes ne menaçaient pas l'intérêt général et n'entraînaient pas de comportements nuisibles (**Allemagne, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie**). Si dans certains cas les poursuites ont par la suite été abandonnées, dans d'autres cas, des manifestant-es pacifiques ont risqué des sanctions administratives et pénales et ont parfois encouru des peines privatives de liberté. Dans au moins trois pays, l'**Allemagne**, l'**Italie** et le **Royaume-Uni**, les manifestant-es pacifiques défendant l'environnement ont été condamnés à une peine d'emprisonnement pour des actes de désobéissance civile. En Italie, la peine d'emprisonnement a cependant été suspendue.

Dans certains pays, parmi lesquels l'**Allemagne**, l'**Espagne**, l'**Italie** et la **Turquie**, les autorités ont eu recours à des dispositions relatives au terrorisme et à des lois relatives à la lutte contre le crime organisé et à la protection de la sécurité nationale pour prendre pour cible des militant-es ayant participé à des manifestations ou à des actes pacifiques de désobéissance civile. Les poursuites engagées sur la base de ces dispositions suscitent des inquiétudes quant à l'instrumentalisation de l'« ordre public » et de la « sécurité nationale » pour justifier le fait de réduire au silence la dissidence et de dissuader les personnes d'exercer légitimement leurs droits humains. En plus de sanctions pénales, les autorités nationales de plusieurs pays ont instauré ou utilisé tout un éventail de mesures administratives et préventives permettant d'interdire à certaines personnes d'accéder à des lieux ou de participer à des activités, et parfois de les placer en détention, pour les empêcher de participer à d'autres actes de désobéissance civile (**Allemagne, Italie, Royaume-Uni**). En **Allemagne**, les autorités ont de plus en plus recours à des mesures de détention administrative, pouvant aller jusqu'à 30 jours, à l'encontre de militant-es pour le climat, dans le but de les empêcher de participer à des manifestations. En **Italie**, des décisions qui interdisent la présence de personnes (les décisions « foglio di via » et « DASPO ») ont été utilisées pour empêcher des personnes de se rendre dans certains lieux et de participer à certaines activités. Au **Royaume-Uni**, une nouvelle mesure administrative a été adoptée, les Serious Disruption Prevention Orders (SDPO, ou « ordonnances de prévention des perturbations graves »). Ces ordonnances peuvent être imposées par un tribunal contre une personne reconnue coupable d'une infraction en lien avec une manifestation afin de l'empêcher de commettre une nouvelle infraction en lien avec une manifestation ou de causer « des perturbations graves » nuisibles à autrui. Les personnes sont tenues responsables en cas de violation des SDPO. Ces mesures administratives sont susceptibles de violer les principes de légalité et de présomption d'innocence et sont contraires aux garanties de procès équitable. Elles pourraient également porter atteinte aux droits à la liberté et à la liberté de circulation.

## ENJEUX ET OBSTACLES LIÉS À L'EXERCICE DU DROIT DE RÉUNION PACIFIQUE POUR LES ENFANTS

Les enfants font partie des groupes ou des catégories de personnes qui doivent faire l'objet, selon les traités internationaux et régionaux relatifs aux droits humains, d'une attention et d'une protection particulières, notamment dans le cadre des manifestations. Les enfants font souvent face à des discriminations intersectionnelles fondées sur leur âge et différents aspects de leur identité, tels que le genre, le statut migratoire, la race ou le handicap, entres autres.

Ces dernières années, les enfants en Europe (et dans le monde entier) ont organisé des manifestations importantes et y ont pris part, pour réclamer, entres autres, la justice climatique, l'égalité raciale, la justice sociale et une meilleure éducation. Cette participation accrue des enfants et des jeunes met en lumière la nécessité croissante pour les États de déployer des efforts coordonnés afin de respecter, de protéger, de réaliser, et notamment de faciliter, les droits des enfants lors des manifestations. Les enfants, au même titre que les adultes, ont le droit de faire entendre leurs préoccupations et de formuler des demandes, d'être capables de participer à la société et de s'en voir offrir les moyens, notamment en ayant la possibilité de prendre part à des manifestations en toute sécurité et sans discrimination.

Néanmoins, dans toute l'Europe, Amnesty International a recensé de nombreux exemples de situations où le droit de réunion pacifique des enfants a été restreint, enfreint ou leur a été refusé. Plusieurs États n'ont pas pris en compte ni fourni aux enfants et aux jeunes les protections supplémentaires auxquelles ils et elles ont le droit lors des manifestations. Des enfants et des jeunes ont été humiliés, attaqués, sanctionnés et menacés de mesures punitives pour avoir défendu leurs droits. Ils et elles ont été arrêtés et placés en détention de manière illégale, mais ont également été victimes d'un usage excessif de la force par les responsables de l'application des lois.

Les discours au sujet de la participation des enfants et des jeunes aux manifestations ont été marqués par des propos négatifs et incendiaires de la part de responsables politiques, des autorités et d'autres acteurs (**Allemagne, Belgique,**

**France, Pologne, Portugal).** Sur les 21 pays étudiés, plusieurs ont défini un âge minimum pour pouvoir *organiser* une manifestation : **Finlande, Hongrie, République tchèque, Slovénie, Suède, Suisse et Turquie.**

Ces dernières années, les organes de surveillance internationaux spécialisés ont appelé la **Hongrie**, le **Royaume-Uni** et la **Turquie** à modifier leur législation pour veiller à ce que les enfants ne soient pas victimes de répression, notamment par le biais de la criminalisation, dans le cadre de l'exercice de leur droit à la liberté de réunion pacifique, y compris lors de leur participation à des actions militantes. L'enquête d'Amnesty International a mis le doigt sur différents exemples préoccupants de criminalisation, de pénalisation et de détention imposées à des enfants en **Grèce**, en **Pologne**, en **Slovénie**, en **Suède** et en **Suisse**. Dans certains pays, notamment la **Pologne**, le **Portugal** et certains cantons en **Suisse**, des enfants ont été victimes de sanctions et ont été menacés de punitions à l'école en raison de leur participation à une manifestation. Cependant, les cantons suisses de Berne et de Lucerne (**Suisse**) mettent en place des solutions plus positives qui accordent du temps extrascolaire aux enfants et, dans le canton de Berne, les enfants sont encouragés à partager en cours leurs expériences de participation à la vie politique. L'enquête a également révélé des cas de sanctions appliquées ou qui risquent d'être appliquées aux parents en raison de la participation de leurs enfants à des manifestations (**Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni**). Au **Royaume-Uni**, certains enfants, en particulier des enfants racisés et de confession musulmane, craignent de plus en plus de se voir imposer des sanctions. Des parents disent également pratiquer une forme d'autocensure et craindre de défendre les droits humains du peuple palestinien ou d'exprimer leur solidarité dans un contexte où les autorités ont augmenté l'ampleur et l'intensité du « Prevent programme », ou programme de prévention, qui est sous le feu de vives critiques. Ces dernières années, les mécanismes internationaux de défense des droits humains ont formulé des recommandations à la **France**, à la **République tchèque**, au **Royaume-Uni** et à la **Slovénie** pour que ces pays modifient leur législation relative au maintien de l'ordre et à l'usage de la force pour prendre en compte la participation des enfants aux manifestations. La recherche effectuée par Amnesty International dans 21 pays a également révélé qu'il est arrivé que des enfants ou des jeunes soient blessés lors de manifestations. Des cas d'usage excessif de la force contre des enfants par la police ont été signalés en **Allemagne**, en **Belgique**, en **Finlande**, en **France**, en **Italie**, en **Pologne**, en **Serbie**, en **Slovénie** et en **Suisse**.

Au cours de son enquête, Amnesty International n'a pas trouvé, dans la législation, les politiques ou le cadre procédural des pays étudiés, des éléments spécifiques abordant la question de la présence des enfants lors des manifestations. Aucun élément non plus ne traite de la prise en compte de la présence d'enfants dans la facilitation ou dans le recours à certains équipements et tactiques (notamment en ce qui concerne le confinement, la dispersion, l'utilisation d'équipements tels que les armes à létalité réduite). De plus, sur l'ensemble des pays, Amnesty International n'a relevé aucun guide de conduite local ou national ni aucune formation policière spécifique relative aux droits des enfants lors de manifestations et à leur traitement par les forces de l'ordre.

## PRÉOCCUPATIONS RELATIVES À LA SURVEILLANCE ET AU CONTRÔLE, À LA COLLECTE, À L'ANALYSE ET AU STOCKAGE DES INFORMATIONS CONCERNANT LES MANIFESTANT-ES

Dans toute l'Europe, les organes étatiques chargés de l'application des lois et de la sécurité utilisent de plus en plus les outils numériques pour mener une surveillance ciblée et de masse des manifestant-es, pour s'immiscer dans leur vie privée, et pour surveiller, contrôler, recueillir, analyser et stocker leurs données. Généralement, plusieurs méthodes sont utilisées en parallèle, qu'il s'agisse de technologies sophistiquées telles que les outils de reconnaissance faciale ou de techniques de faible technicité, mais très intimidantes, comme le fait de se rendre au domicile des militant-es. Certains États affirment que les programmes de surveillance sont nécessaires pour garantir la sécurité nationale et assurer la protection des citoyennes et citoyens. Amnesty International reconnaît qu'il incombe aux États de protéger la sécurité des citoyennes et citoyens et que, par conséquent, ils peuvent parfois légitimement, et conformément à la loi, avoir à mener des opérations de surveillance secrète, qui peuvent comprendre l'interception et la surveillance de communications privées.

Cependant, il convient de noter que la surveillance des manifestations est une ingérence dans le droit des personnes à la vie privée et à la liberté d'expression et leur droit de réunion pacifique. Cette ingérence peut à la fois compromettre la facilitation du droit de réunion pacifique et directement enfreindre ce droit. Pour se conformer aux obligations des États en vertu des normes internationales relatives aux droits humains, toute législation ou toute pratique qui permet aux membres des forces de l'ordre de procéder à une surveillance dans le cadre de manifestations doit prévoir des garanties adéquates pour empêcher des restrictions injustifiées ou des interventions arbitraires qui entraveraient l'exercice des droits. Ces législations et ces pratiques doivent également être transparentes et prévoir un contrôle judiciaire qui permette d'empêcher et d'enrayer les violations, pour ainsi éviter un effet dissuasif sur l'exercice des droits des personnes.

Selon les informations recueillies au cours de l'enquête, l'ensemble des 21 pays étudiés semblent avoir inscrit dans la loi, à différentes échelles, la protection du droit à la vie privée et d'autres droits qui risquent d'être entravés par les pratiques de surveillance, y compris le droit de réunion pacifique et le droit à la liberté d'expression. Cependant, dans certains pays, les garanties en place, conçues pour empêcher une surveillance non ciblée, injustifiée, sans contrôle,

discriminatoire et illégale, sont parfois inadéquates pour protéger l'ensemble des formes de surveillance qui nuisent au droit de réunion pacifique. Généralement, le fondement juridique des mesures étudiées fait totalement défaut, ou bien repose sur des pouvoirs qui sont trop étendus et génériques dans certains pays. En outre, les garanties en place peuvent être inadéquates pour garantir que la surveillance soit autorisée et se déroule dans le respect des droits humains (**Grèce, Royaume-Uni**). De plus, des violations continuent d'avoir lieu dans les États où la législation prémunit, ou est censée prémunir, contre ces pratiques de surveillance (**Pays-Bas**), et certains États continuent d'étendre les pouvoirs de surveillance sur le plan législatif, au détriment du droit de manifester (**France**).

Amnesty International a constaté que les caméras de surveillance sont de plus en plus utilisées par la police dans de nombreux pays pour faire des photos ou des vidéos, ce qui suscite des inquiétudes quant à la nécessité et la proportionnalité de leur usage et à la légalité du fait de conserver les enregistrements pour un usage futur (**Allemagne, Belgique, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg** (à l'état de proposition), **Pays-Bas**).

La technologie de reconnaissance faciale est une autre méthode en pleine expansion dont se sert la police pour surveiller les rassemblements. Au sein des pays de l'Union européenne, en **Allemagne**, en **Autriche**, en **Finlande**, en **France**, en **Grèce**, en **Hongrie**, en **Italie**, aux **Pays-Bas** et en **Slovénie**, entre autres, la police a d'ores et déjà recours à la technologie de reconnaissance faciale dans le cadre des informations judiciaires. L'**Espagne**, le **Portugal**, la **République tchèque** et la **Suède** font partie des pays qui semblent s'apprêter à suivre cette tendance. Récemment, l'utilisation de la technologie de reconnaissance faciale par les forces de l'ordre a connu une nette augmentation au **Royaume-Uni**, notamment lors de manifestations. Amnesty International estime que l'utilisation de la technologie de reconnaissance faciale à des fins d'identification correspond à une surveillance de masse non ciblée. Par conséquent, son utilisation lors de manifestations ne peut constituer une ingérence proportionnée dans les droits potentiellement concernés (droit à la vie privée, à la liberté d'expression, droit d'association et de réunion pacifique). Toutes les formes de surveillance de masse non ciblée, y compris la technologie de reconnaissance faciale, ont pour caractéristique de ne pas remplir les conditions de nécessité et de proportionnalité. Par conséquent, elles enfreignent le droit international relatif aux droits humains. Ces pratiques risquent également d'avoir un effet dissuasif persistant sur l'exercice de ces droits et de décourager les personnes d'exercer leurs droits, notamment en raison de motifs discriminatoires. Aucune garantie ne peut empêcher les répercussions préjudiciables qu'entraîne la reconnaissance faciale sur les droits humains. À ce titre, elle doit être purement et simplement proscrite.

L'enquête a mis en lumière des informations préoccupantes faisant état de visites injustifiées chez des manifestant-es par des membres des forces de l'ordre, qui leur demandent dans certains cas de ne pas prendre part à des manifestations annoncées (**Pays-Bas, Pologne, Serbie**). De plus, dans certains pays étudiés, des situations inquiétantes ont été signalées : des agent-es de police en civil se sont infiltrés dans des mouvements sociaux de contestation (**Espagne, Pays-Bas**). Au **Royaume-Uni**, le déploiement d'agent-es en civil contre les manifestant-es demeure également préoccupant. Certains États font une veille sur les réseaux sociaux pour recueillir des informations relatives à la participation à des rassemblements pacifiques. Dans certains cas, des personnes ont fait l'objet de poursuites, ou ont été menacées de faire l'objet de poursuites, après avoir été désignées comme étant les « organisatrices », simplement parce qu'elles avaient partagé des informations relatives à des manifestations sur des plateformes de réseaux sociaux que les autorités surveillaient (**France, Pays-Bas, Pologne, Serbie, Turquie**).

En vertu des normes internationales relatives aux droits humains, les restrictions et les interdictions de se couvrir le visage dans l'espace public, y compris l'interdiction de se couvrir le visage lors de manifestations, ont généralement un objectif et des répercussions discriminatoires. Elles sont rarement proportionnées ou nécessaires pour atteindre des buts légitimes en vertu du droit international relatif aux droits humains. Ces restrictions ou interdictions engendrent également des préjugés racistes et sexistes, par exemple envers les femmes et les filles de confession musulmane. Selon les normes internationales relatives aux droits humains, une interdiction de se couvrir le visage dans le cadre de manifestations ne peut être légale qu'en cas de « motifs raisonnables d'arrestation ». Il s'agit par exemple de situations où une personne fait preuve de violence ou exprime manifestement qu'elle est sur le point de commettre des violences. Cette interdiction est également envisageable si le fait de couvrir le visage constitue un symbole ou une forme d'expression qui est directement et principalement associé à un appel à la haine constituant un appel à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. Il convient de présumer que les rassemblements et les personnes qui y prennent part sont pacifiques, et non pas qu'il s'agit d'une menace à l'ordre public. Si ce n'est pas le cas, les autorités doivent le démontrer au cas par cas. Néanmoins, dans certains pays, Amnesty International a découvert que des restrictions générales ont été adoptées pour interdire partiellement ou totalement le port de tenues dissimulant le visage dans l'espace public ou dans le cadre de rassemblements. Ces restrictions semblent discriminatoires et disproportionnées (**Allemagne, Autriche, Belgique, France, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Suisse**). Dans plusieurs de ces pays, le fait de se couvrir le visage lors d'une manifestation constitue une infraction pénale (**Allemagne, France, Hongrie, Italie, Suisse, Turquie**).

## RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

En se fondant sur les conclusions de sa recherche, Amnesty International a élaboré un certain nombre de recommandations à l'intention des États, dans chacun des différents domaines qui suscitent des inquiétudes en matière de droits humains. Si ces recommandations sont mises en œuvre, elles aideront les États à aligner leurs politiques, leur législation et leurs pratiques sur les obligations qui leur incombent en vertu du droit international relatif

aux droits humains. Chacun des neuf chapitres du présent rapport est assorti d'une liste complète de recommandations. Voici un résumé des principales recommandations formulées par Amnesty International sur la base de ses recherches. Les États doivent :

- **Rendre leur législation nationale complètement conforme aux normes du droit international relatif aux droits humains** en abrogeant ou en modifiant en profondeur les dispositions qui interdisent ou érigent en infraction des comportements qui doivent être protégés. Il s'agit, entre autres, d'abroger les dispositions qui instaurent des régimes d'autorisation (ou d'autorisation *de facto*), des sanctions pénales en cas de non-respect des exigences de notification, des obligations et des responsabilités excessives pour les personnes qui organisent des manifestations. Il convient également d'abroger les restrictions illégitimes relatives au moment, au lieu ou au contenu des rassemblements, y compris les interdictions générales, mais aussi les restrictions disproportionnées relatives aux actes pacifiques de désobéissance civile, notamment l'usage généralisé de sanctions privatives de liberté, ainsi que les restrictions injustifiées du droit de manifester des enfants, l'application inappropriée de lois ou de programmes antiterroristes et la surveillance illégale ;
- **analyser toutes les répercussions discriminatoires que peuvent avoir des lois, des politiques et des pratiques sur le droit à la liberté de réunion pacifique et y remédier.** Cela concerne des groupes spécifiques, et notamment les personnes qui manifestent pour les droits des femmes et les droits des personnes LGBTI, en solidarité avec le peuple palestinien, ou pour la justice climatique et la justice raciale. Les États doivent prendre des mesures pour garantir leurs droits aux personnes qui sont confrontées à des obstacles particulièrement importants lorsqu'elles souhaitent participer à des rassemblements, notamment les personnes noires, arabes, roms, ou les personnes qui appartiennent à d'autres groupes racisés, les travailleurs et travailleuses du sexe, les personnes au statut juridique incertain, les ressortissant-es de pays tiers, les personnes handicapées, les enfants et les personnes âgées, entre autres catégories ;
- **s'attaquer à l'impunité globale pour les violations des droits humains commises par des membres des forces de l'ordre dans le cadre du maintien de l'ordre des manifestations et empêcher un usage injustifié et excessif de la force.** Pour y parvenir, les lois et les politiques nationales doivent spécifier les circonstances et les principes qui autorisent l'usage de la force lors de rassemblements, en respectant rigoureusement les critères de nécessité et de proportionnalité, et préciser les équipements et les stratégies qui peuvent être utilisés ou qui sont interdits dans le cadre du maintien de l'ordre lors de rassemblements, en particulier les équipements et les stratégies susceptibles d'engendrer des actes de torture et autres mauvais traitements et d'autres violations des droits humains. De plus, les autorités doivent créer des mécanismes de contrôle indépendants habilités à mener des enquêtes indépendantes, impartiales, approfondies, rapides et équitables quant aux accusations de violations des droits humains formulées contre des membres des forces de l'ordre ;
- **mettre un terme aux discours et aux propos stigmatisants** qui entretiennent des stéréotypes préjudiciables et qui dépeignent les manifestant-es pacifiques d'une manière susceptible d'attiser l'hostilité et de justifier des mesures punitives contre les manifestant-es. Il s'agit notamment des discours qui présentent les manifestant-es comme des criminel·les, des terroristes, des menaces à l'ordre public et à la sécurité, ou comme des nuisances à réprimer.

Traduction : Amnesty International France – août 2024

*Date de dépôt : 13 octobre 2025*

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

### Rapport de Leonard Ferati

#### Introduction

Genève, ville internationale, siège des Nations Unies et dépositaire du droit international humanitaire, se distingue par sa tradition de tolérance, de débat et d'ouverture. C'est ici, plus qu'ailleurs, que la liberté d'expression doit être protégée et encouragée. Or, le projet de loi 13448 vise à restreindre de manière significative l'exercice de ce droit fondamental, en interdisant les manifestations à caractère politique sur les principaux axes de circulation et dans le périmètre du « U lacustre ».

La minorité considère qu'un tel projet est non seulement disproportionné, mais aussi contraire à l'esprit démocratique et à la vocation même de Genève comme capitale des droits humains.

#### Un texte liberticide et déconnecté de la réalité démocratique

Le projet de loi prétend ne pas toucher à la liberté de manifester, mais simplement à « cadrer » les itinéraires. En réalité, il en limite drastiquement la portée. Restreindre l'accès aux lieux symboliques du centre-ville, aux espaces visibles et fréquentés, revient à vider la manifestation de sa substance politique. Une manifestation invisible n'a plus de sens.

Les manifestations ont précisément vocation à interpeller, déranger, rendre visible un message ou une injustice. En démocratie, le confort de la circulation ou des vitrines commerciales ne peut se placer au-dessus du droit fondamental de s'exprimer collectivement dans l'espace public.

#### Les auditions l'ont démontré : une opposition claire de la société civile

Lors des travaux de commission, les organisations entendues, qu'il s'agisse des syndicats, des collectifs citoyens, des ONG ou des associations de défense des droits humains, ont exprimé une opposition ferme à ce projet de loi. Toutes ont rappelé que les droits fondamentaux, notamment celui de manifester pacifiquement, ne peuvent être restreints qu'en cas de nécessité absolue, ce qui n'est pas démontré ici.

Aucune donnée objective ne prouve que les manifestations à Genève auraient durablement mis en péril l'économie locale.

### **Un contexte particulier : l'expression d'une solidarité internationale**

Les rassemblements récents évoqués dans le texte de loi sont intervenus dans un contexte exceptionnel, celui de la guerre à Gaza et de la mobilisation internationale pour le respect du droit humanitaire. Ces manifestations étaient légitimes, profondément ancrées dans les valeurs que Genève représente : la paix, la dignité humaine, la défense du droit.

Réagir à ces mobilisations par une restriction durable du droit de manifester reviendrait à instrumentaliser un moment d'émotion collective pour limiter les libertés publiques. De plus, la situation s'est apaisée depuis plusieurs mois : les manifestations sont aujourd'hui moins fréquentes et moins intenses. Ce projet de loi arrive donc tard, et ne répond plus à une réalité actuelle.

### **Genève, ville internationale et espace d'expression**

Genève n'est pas une ville comme les autres. Elle est la vitrine du multilatéralisme, le lieu où se débattent les droits humains, les libertés fondamentales et la justice internationale. Empêcher les cortèges de traverser ses axes principaux, c'est envoyer un message contradictoire au monde : celui d'une ville qui parle de droits humains, mais qui bride sa propre société civile.

Cet activisme, parfois bruyant, souvent engagé, est une expression saine de la démocratie. Il témoigne d'une société vivante, attentive aux injustices du monde et fidèle à l'esprit des Conventions de Genève.

### **Des restrictions inutiles et disproportionnées**

Les autorités disposent déjà de tous les outils nécessaires pour encadrer les manifestations : autorisations, horaires, itinéraires, dispositifs de sécurité. Les services de police coopèrent régulièrement avec les organisateurs afin de limiter les nuisances. Ajouter une interdiction générale sur des zones entières du territoire revient à priver les autorités de leur pouvoir d'appréciation au cas par cas.

Une telle mesure serait non seulement disproportionnée, mais également inapplicable dans de nombreuses situations, notamment lors des mobilisations spontanées ou des rassemblements d'urgence, comme ceux qui suivent des crises internationales.

## Conclusion

En somme, le PL 13448 n'est pas un texte de régulation, mais de restriction. Il remet en cause un pilier essentiel de notre démocratie : la liberté d'expression et de manifestation. Genève, ville internationale et symbole de la paix, ne peut se permettre de donner l'exemple d'une société qui bâillonne ses citoyens pour des raisons de confort ou d'ordre public mal défini.

La minorité estime qu'au lieu d'interdire, il faut continuer à dialoguer, coordonner et garantir à la fois la liberté d'expression et la fluidité de la vie urbaine. C'est le propre d'une démocratie mature et responsable.

Pour toutes ces raisons, la minorité invite le Grand Conseil à refuser le projet de loi 13448.



*Date de dépôt : 13 octobre 2025*

## RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

### **Rapport de Pierre Eckert**

Le projet de loi tel qu'amendé et voté impose une restriction de manifestation politique sur un vaste secteur excluant de facto l'entier du centre-ville et sur un jour spécifique de la semaine, soit le samedi. Cette restriction est de nature légale et abstraite, et empêche ainsi toute pesée des intérêts en présence. Une autorisation exceptionnelle peut certes être donnée, mais sans que ce terme soit spécifié plus précisément, débouchant ainsi sur une insécurité juridique patente. Mentionnons encore que ce projet ne prend en considération que les aspects économiques liés aux commerces touchés. S'opposer à ce projet de loi ne signifie donc en rien un soutien à des manifestations qui mettraient en danger la sécurité ou qui troubleraient l'ordre public.

### **Un projet de loi contraire au droit supérieur**

Tous les avis juridiques que nous avons pu recevoir, notamment ceux d'Amnesty International, concluent que la loi genevoise sur les manifestations sur le domaine public est déjà suffisamment restrictive et à la limite de ce que permet le droit supérieur. En droit international, ces droits sont garantis par les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et par les articles 19 et 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II ou PIDCP). En droit national, ces droits sont garantis par les articles 16 et 22 de la Constitution fédérale et par les articles 26 et 32 de la constitution genevoise. Toute restriction par rapport à la loi actuelle doit donc être considérée comme contraire au droit supérieur et pourra être attaquée devant les instances de recours.

De fait, seule est admissible une estimation au cas par cas. Et c'est exactement ce que le département fait actuellement. La procédure est à la fois claire et complexe, demande le préavis de plusieurs instances, par exemple la commune concernée. Ces questions sont arbitrées selon le principe de subsidiarité et de proportionnalité. Dans cet arbitrage entre les diverses libertés en jeu, l'impact sur les commerces, le type de manifestation et le nombre de manifestations ayant eu lieu précédemment sur le même secteur sont pris en considération. Il est d'ailleurs très fréquemment proposé des parcours

alternatifs aux entités organisant la manifestation. La durée des perturbations est également minimisée. Le département dispose donc de tous les outils légaux et réglementaires nécessaires pour minimiser l'impact sur les commerces du centre-ville, une restriction coulée dans la loi est donc inutile.

Certes ces pratiques étaient déjà en vigueur au printemps 2024 lorsque de nombreuses manifestations se sont tenues au centre-ville les samedis. Le département a probablement été débordé par les nombreuses demandes, mais a revu ses pratiques depuis. La régulation à l'aide de directives est d'ailleurs admissible selon les avis juridiques dont nous disposons.

### **Une hiérarchie du type de manifestation inadmissible**

Un problème ultérieur est celui du type de manifestation. Dans ce projet de loi, seules les manifestations de nature politique sont attaquées, alors que nombre d'autres manifestations peuvent affecter le chiffre d'affaires des commerces de la même façon. Il peut s'agir de manifestations culturelles, sportives ou patriotiques. On relève par exemple, dans la Tribune de Genève du 29 septembre 2025, « Le trafic sur la Rive gauche est perturbé. Des milliers de spectateurs sont attendus tout au long du week-end pour assister aux épreuves de voile ». Tout cela est très sympathique, mais il n'y a aucune raison que ce type de manifestation recueille des droits supérieurs aux manifestations politiques. Une telle différence de traitement est injustifiable.

### **Un arbitrage utilisant la loi actuelle est possible**

Notons tout de même la position très constructive de Genève Commerces, qui juge le projet de loi initial trop radical et qui souhaite une solution qui permettrait d'opérer une pesée des intérêts entre le droit de manifester et la liberté commerciale. L'amendement qui a été proposé et qui a été voté in fine tente effectivement de lisser cette radicalité, mais conserve cet aspect excessif d'interdiction pour un jour donné et pour un périmètre donné. La meilleure façon de répondre à la proposition de Genève Commerces est d'adapter la pratique, éventuellement par **une modification des directives**, pour mieux définir les parcours et les horaires tout en tenant compte de l'historique des manifestations. Nous avons la plus haute considération pour les commerces locaux, qu'ils soient petits ou grands, et souhaitons que les arbitrages opérés par le département préservent aux mieux leurs intérêts.

### **En conclusion**

Toutefois, ce n'est pas une raison de durcir la législation actuelle. Il s'agit d'un choix politique de réduire la liberté de réunion et non d'une restriction

rendue nécessaire par une situation factuelle. Selon les termes de la CGAS, « Expulser les manifestations du centre-ville, même seulement le samedi, les cantonner aux zones non centrales et marginales en termes de visibilité, veut clairement dire : Circulez, il n'y a rien à voir, vos idées ne sont pas dignes d'être ni vues et ni connues de toutes et tous, et ne sont donc pas dignes d'être au cœur de la cité ».

Pour toutes raisons, nous vous incitons, Mesdames les députées, Messieurs les députés, à refuser ce projet de loi.