

*Date de dépôt: 3 septembre 2007*

*Messagerie*

## **Rapport**

**de la Commission judiciaire et de police chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Mark Muller, Blaise Matthey, Jacques Jeannerat, Alain Meylan, Jacques Baud, Robert Iselin, Gilbert Catelain, Caroline Bartl, Pierre Schifferli, Georges Letellier, Claude Marcet, Yvan Galeotto, Stéphanie Ruegsegger, Marie-Françoise de Tassigny, Patrick Schmied, Pierre Weiss, Gilles Desplanches et Pierre Kunz sur les manifestations sur le domaine public**

### **Rapport de M. Olivier Jornot**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Dans sa séance du 26 janvier 2006, le Grand Conseil a renvoyé le projet de loi 9126-A à la Commission judiciaire et de police, à la demande du Conseil d'Etat. Ce dernier souhaitait en effet à la fois étendre le champ d'application du projet de loi aux manifestations qui n'auraient pas pour seul objectif d'exprimer une opinion ou une revendication, et mieux garantir la défense des libertés individuelles.

La commission judiciaire a examiné le projet de loi 9126-A les 9 février, 9 mars, 23 mars, 27 avril et 4 mai 2006, sous la présidence de M. Pascal Pétroz. Elle a bénéficié de la présence de M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat en charge du Département des institutions, et de MM. Frédéric Scheidegger et Bernard Dupont, secrétaires adjoints du même département.

## a. Débat initial

Un premier tour de débat a mis en évidence des positions encore largement divergentes. M. Laurent Moutinot a rappelé la position du Conseil d'Etat et suggéré que les débats soient suspendus, le temps pour son département de préparer une liste d'amendements.

Après un long débat, la commission a décidé de suspendre ses débats pour une durée de quatre semaines, dans l'attente des propositions du Département des institutions, par 12 oui (3 S, 2 Ve, 2 R, 2 PDC, 3 L) contre 2 non (2 UDC) et 1 abstention (1 MCG).

## b. Examen des amendements

Le département des institutions a finalement remis la liste des amendements à la commission le 9 mars 2006. Le document fourni par le département est produit en annexe au présent rapport.

### - Art. 2 Définition

Le premier amendement a pour objectif de faire de la loi sur les manifestations une véritable loi-cadre, et non une loi spéciale visant spécifiquement les manifestations à caractère politique.

M. Frédéric Scheidegger a indiqué qu'aujourd'hui déjà, le département traitait toutes les demandes d'autorisation de manifester sur un pied d'égalité, que la manifestation revête ou non un caractère politique. Il craindrait la complexité découlant d'un double régime et estime au contraire qu'une loi-cadre recouvrant toutes les situations possibles apporterait une unification bienvenue.

L'amendement du département (suppression de : « *visant à exprimer une opinion ou une revendication* ») est approuvé à l'unanimité des 14 votants (1 MCG, 1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 2 Ve, 3 S).

### - Art. 3 Principe de l'autorisation

A l'unanimité, la commission a rectifié le titre du département.

### - Art. 4 Procédure d'autorisation

Un commissaire (MCG) a présenté un amendement visant à modifier l'article 4, alinéa 1, en sorte d'exiger des requérants d'une autorisation qu'ils soient domiciliés en Suisse, respectivement qu'ils ne puissent représenter qu'une personne morale sis en Suisse.

Au cours des débats, il a été rappelé que l'exigence du domicile en Suisse figurait dans le projet de loi initial mais avait été abandonné au

cours des travaux. Le droit de manifester n'étant pas lié à la nationalité ou au domicile, il n'est en effet pas possible d'introduire une distinction fondée sur l'un de ces critères. Un commissaire a de surcroît insisté sur le fait que la procédure d'autorisation devait au contraire être aussi ouverte que possible, de manière à ce qu'un maximum de manifestants y recourent plutôt que de manifester sauvagement.

Compte tenu des explications fournies, l'amendement a été retiré.

#### - **Art. 5 Délivrance, conditions et refus de l'autorisation**

**al. 1 :** Cette disposition porte sur les éléments que le département doit prendre en compte pour statuer sur une demande d'autorisation de manifester. Le projet de loi demandait au département d'évaluer le danger que la manifestation sollicitée pourrait faire courir à l'ordre public. Le département a proposé un amendement qui fait du danger en question un élément parmi d'autres, en ajoutant « *l'ensemble des intérêts touchés, et notamment (...)* ». Cet amendement a été adopté à l'unanimité (1 MCG, 1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 2 Ve, 3 S).

**al. 2 :** Un commissaire (L) a proposé qu'à côté du terme générique de « *modalités* », le département puisse assortir toute autorisation de charges et de conditions. Son amendement a été adopté par 11 oui (1 MCG, 1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 2 Ve) et 2 abstentions (2 S).

**al. 3 :** De la même manière qu'à l'alinéa 1, le département a proposé que le refus de délivrer une autorisation de manifester puisse découler non seulement d'une menace à l'ordre public, mais également d'une atteinte potentielle à tout autre intérêt. A titre d'exemple, on a évoqué le refus d'une demande de fermeture d'une rue à la circulation pour y tourner un film historique, au motif des inconvénients qu'une telle autorisation occasionnerait pour la circulation.

Un commissaire (S) s'est déclaré inquiet du fait que le département puisse juger à lui seul du risque qu'une manifestation peut faire planer sur l'ordre public. Un autre commissaire (S) s'est inquiété de la notion d'ordre public en tant que telle. M. Laurent Moutinot a souligné qu'au vu de la multiplicité des demandes, il était indispensable que le département puisse répondre rapidement au terme d'une procédure aussi simple que possible. Quant à M. Frédéric Scheidegger, il a insisté sur le fait que la multiplicité des intérêts en présence exigeait que l'autorité puisse procéder à une pesée, sans être liée par des critères mécaniques.

Sur le fondement de la proposition d'amendement du département, la commission a adopté le texte suivant : « *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 peut refuser de délivrer l'autorisation de manifester* », par 11 oui (1 MCG, 1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 2 Ve) et 2 abstentions (2 S).

**al. 4 :** A nouveau, une autorisation doit pouvoir être retirée ou modifiée quelles que soient les circonstances qui ont changé, le seul critère de l'ordre public n'étant pas suffisant. Le département a proposé d'amender la disposition comme suit : « (...) *peut modifier ou retirer une autorisation en cas de circonstances nouvelles* ». Cet amendement a été adopté par 11 oui (1 MCG, 1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 2 Ve) et 2 abstentions (2 S).

#### - **Art. 6 Sauvegarde de l'ordre public**

**al. 1 :** Cette disposition interdit au participant à une manifestation de revêtir une tenue destinée à empêcher son identification ou un masque à gaz, de porter sur soi ou à portée d'utilisation une arme ou un objet dangereux, respectivement de porter sur soi ou à portée d'utilisation toute matière ou objet propre à causer un dommage à la propriété. Le département a proposé d'ajouter « *sauf dérogation par le Conseil d'Etat* », de manière à permettre que des exceptions soient possibles. On a évoqué par exemple une manifestation de protestation contre la pollution où les participants arboreraient des masques à gaz... Cet amendement a été voté à l'unanimité.

Un commissaire (MCG) a alors proposé d'intégrer l'article 6 dans la loi sur la police. Il lui a été répondu que le but de la loi sur les manifestations sur le domaine public était précisément de rassembler en un seul texte toutes les dispositions relatives à l'exercice du droit de manifester. Dès lors, certaines dispositions concernent les modes d'intervention de la police, par nécessité. Au vote, le principe d'un transfert des dispositions en question dans la loi sur la police a été refusé par 10 non (2 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) contre 1 oui (1 MCG) et 2 abstentions (2 S).

Un commissaire (MCG) a ensuite proposé un amendement étendant la liste des tenues prohibées de la manière suivante : « (...) *revêtir une tenue destinée à empêcher son identification, de porter un ou des équipement(s) de protection, casques, masques à gaz* ». Le commissaire justifie son amendement en indiquant qu'il faut à tout

prix éviter que les manifestants soient équipés de tenues de protection, du fait que les moyens d'intervention usuels de la police ne sont dans un tel cas plus efficaces.

Une discussion s'engage à propos des casques. Certains commissaires insistent sur le fait que certains syndicats, notamment dans le bâtiment, utilisent le casque comme moyen d'identification de leur profession, ce qu'il n'y a pas lieu de prohiber. Quant au département, il rappelle que le casque peut être considéré comme un équipement de protection, et qu'il n'y a pas lieu de le mentionner en tant que tel.

Un commissaire (L) estime qu'il y a lieu de compléter le projet de loi renvoyé en commission en mentionnant explicitement les équipements de protection. En revanche, les casques n'ont pas à être mentionnés. Il propose dès lors l'amendement suivant : « (...) *identification, un équipement de protection ou un masque à gaz* ». Cet amendement est adopté par 11 oui (1 MCG, 1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 2 Ve) et 2 abstentions (2 S), après que l'amendement précédent eut été retiré.

**al. 3 :** Un commissaire (MCG) souhaite qu'il soit précisé que la police emploie des moyens adéquats et proportionnés non seulement pour rétablir l'ordre et identifier les auteurs de troubles, mais également pour les interpeller. Un débat s'engage, au cours duquel il est insisté sur le fait que la loi concerne la proportionnalité dans le rétablissement de l'ordre, et non l'interpellation des individus en tant que telle. De surcroît, imposer une obligation d'interpeller est susceptible de compliquer de manière considérable la tâche de la police. Convaincu, le commissaire retire son amendement.

Une discussion s'engage à propos des sous-titres. Par souci d'harmonisation, la commission décide de les supprimer, par 11 oui (1 MCG, 2 UDC, 3 L, 2 R, 1 PDC, 2 Ve) et 2 abstentions (2 S).

**al. 4 :** Cette disposition porte sur la possibilité accordée à la police de photographier ou de filmer les participants à une manifestation, s'il ressort des circonstances concrètes que certains manifestants envisagent de commettre un crime ou un délit.

Le département a proposé d'amender cette disposition sur deux points : d'une part, il s'agit de limiter la possibilité de photographier ou de filmer aux seuls manifestants soupçonnés de vouloir se livrer à des déprédations. D'autre part, il s'agit de mieux définir les circonstances qui autorisent la photographie ou le film, en se référant aux actes préparatoires et à la tentative, au sens du code pénal. Il en

résultait l'amendement suivant : « *La police peut photographier ou filmer les participants à une manifestation qui, au vu des circonstances, sont fortement soupçonnées d'avoir commis un délit ou commettent des actes préparatoires ou des tentatives sanctionnées par le droit pénal fédéral* ».

D'emblée, certains commissaires se sont déclarés réticents. La formulation proposée par le département aurait en effet pour conséquence de limiter la possibilité de photographier ou de filmer, actuellement régie par l'article 22, alinéa 1, LPol (« *La police peut photographier ou filmer les participants à une manifestation se déroulant dans la légalité s'il ressort des circonstances concrètes que certaines de ces personnes envisagent de commettre un crime ou un délit dont la gravité ou la particularité justifie cette mesure* »). Le but du projet de loi étant de mieux défendre l'ordre public, il ne saurait être question d'affaiblir la protection de ce dernier.

Un commissaire (L) rappelle que l'article 22 LPol fonctionne à satisfaction depuis une vingtaine d'années. Il n'y a pas lieu de limiter la possibilité de filmer aux seuls manifestants fortement soupçonnés de passer à l'acte, car c'est précisément sur la base du film d'une manifestation entière que la police peut, par recoupement, identifier les personnes qui se sont livrées à des déprédations. Un commissaire (UDC) rappelle que des caméras de surveillance filment par exemple les usagers des transports publics, et qu'il n'y a pas lieu de se montrer plus restrictifs pour les personnes qui prennent la décision de participer à une manifestation.

A l'inverse, un commissaire (Ve) estime que l'amendement du Conseil d'Etat permet de mieux respecter la présomption d'innocence. Un autre commissaire (S) estime que la comparaison avec les transports publics n'est pas judicieuse, car la liberté de se déplacer n'est pas un droit fondamental comparable à la liberté d'expression (*sic*). Enfin, un autre commissaire (S) estime que quelle que soit la formulation votée, cela ne changera pas dans les faits le mode d'intervention de la police.

En définitive, le département a retiré son projet d'amendement, remplacé ultérieurement par une formulation très proche de l'article 22 LPol, à savoir : « *La police peut photographier ou filmer les participants à une manifestation s'il ressort des circonstances concrètes que certaines de ces personnes envisagent de commettre un crime ou un délit dont la gravité ou la particularité justifie cette mesure* ».

S'en est suivi un très long débat. En substance, un commissaire (Ve) a déposé un amendement tendant à supprimer « *certaines de* », de manière à faire en sorte que seules les personnes soupçonnées de se préparer à commettre des infractions puissent être filmées. En parallèle, un commissaire (L) a déposé un amendement tendant à supprimer « *dont la gravité ou la particularité justifie cette mesure* », de manière à permettre plus facilement qu'il puisse être fait usage de la photographie ou du film.

Au cours du débat qui a suivi, il a notamment été rappelé que l'appréciation du risque généré par une manifestation se fait avant que cette dernière n'ait lieu, sur la base de critères nécessairement généraux. Si une manifestation paraît être de nature à dégénérer, la police engage des moyens permettant d'identifier les auteurs de troubles. Lorsqu'une telle décision est prise, il est impossible de distinguer les personnes soupçonnées de celles qui ne le sont pas. A l'inverse, il n'est pas judicieux de donner mission à la police de filmer n'importe quelle manifestation, au motif que des délits de peu de gravité pourraient y être commis.

Après de longs débats, les deux amendements ont été retirés par souci d'apaisement et l'amendement du Conseil d'Etat voté par 10 oui (1 MCG, 2 UDC, 2 PDC, 2 Ve, 3 S) contre 5 non (3 L, 2 R).

**al. 5 :** Cette disposition concerne la publication des photographies ou des films destinés à permettre l'identification des personnes soupçonnées d'avoir commis un crime ou un délit ou d'y avoir participé, ainsi que la destruction des films et photographies à l'expiration d'une certaine période. A l'instar de l'article 22 LPol actuel, le projet de loi renvoyé en commission prévoyait la destruction des photographies ou des films à l'expiration d'une période de trois mois après la manifestation, si cette dernière n'a donné lieu à aucun trouble ni à aucune poursuite pénale. En revanche, l'article 22 LPol n'évoque pas la publication.

Le département a proposé un amendement tendant d'une part à n'autoriser la publication que dans le respect du principe de proportionnalité, et d'autre part à limiter la période de détention des films ou photographies à 14 jours, une conservation ultérieure n'étant possible que si elle est directement utile à la poursuite pénale.

Un commissaire (L) a proposé de porter de 14 à 30 le délai de conservation. Sa proposition a été faite sienne par le département.

Un commissaire (L), tout en saluant la mention explicite du principe de la proportionnalité, a souhaité supprimer la mention de la gravité des infractions commises. Son amendement est rejeté par 7 non (2 PDC, 3 S, 2 Ve) contre 6 oui (1 MCG, 2 UDC, 3 L) et 2 abstentions (2 R).

La discussion s'engage ensuite sur la publication des photographies relatives à des mineurs. Une commissaire (S) souhaite en effet limiter drastiquement la possibilité de publier les portraits de mineurs. Le département lui répond qu'il paraît difficile de s'assurer de l'âge d'un manifestant avant de l'avoir retrouvé, d'une part, et qu'il n'y a pas de raison d'empêcher la police de retrouver les mineurs s'ils commettent des déprédations, d'autre part. En définitive, la commission décide de ne pas modifier le texte de la loi, tout en invitant le rapporteur à faire état de la problématique particulière des mineurs, dont les photographies ne devraient être diffusées qu'avec retenue. Dont acte.

#### - **Art. 7 Flagrant délit**

Cet article impose à la police d'appréhender les personnes prises en flagrant délit et ceux qui s'appêtent à commettre un crime ou un délit. Le département propose de remplacer cette deuxième formule, trop vague, par « *y compris en cas d'actes préparatoires et de tentatives sanctionnées par le droit pénal fédéral* ». Cet amendement est adapté par 13 oui (1 MCG, 2 UDC, 2 L, 2 R, 1 PDC, 1 Ve, 3 S) et une abstention (L).

#### - **Art. 8 Indemnisation**

Le département a proposé de modifier le titre de l'article 8 et son alinéa 1, de manière à remplacer « *victimes* » par « *personnes lésées* », d'une part, et d'autre part pour souligner que l'indemnisation peut être partielle et couvrir des mesures de prévention.

Sans débat, cette proposition a été adoptée à l'unanimité.

Le département a par ailleurs proposé de supprimer l'alinéa 2, qui stipulait que les victimes devaient n'avoir commis aucune faute pour avoir droit à un dédommagement. Cette suppression a été approuvée à l'unanimité, étant précisé que pour les commissaires qui se sont exprimés, il s'agit de faire application du principe général selon lequel la faute du lésé peut entraîner une réduction de l'indemnité, voire sa suppression en cas de faute particulièrement grave.



- **Art. 9 Rétablissement des lieux**

Cet article porte sur la remise en état des biens publics endommagés ou dégradés, par l'Etat (alinéa 1) et les communes (alinéa 2). Le département proposait que la remise en état ait lieu « *prioritairement au frais des personnes responsables des dégâts* ». Son amendement a été approuvé à l'unanimité.

- **Art. 10 Dispositions pénales**

L'article 10 du projet de loi dans sa teneur renvoyée en commission rendait les personnes qui violent la loi passibles des peines de police. Le département proposait de limiter les peines de police à la violation de l'autorisation et de l'interdiction des masques et objets dangereux. Son alinéa a la teneur suivante : « *La violation de l'obligation de requérir une autorisation de manifester ou de se conformer à sa teneur, de même que la violation de l'interdiction des masques et des objets dangereux sont passibles des peines de police* ». Cet amendement a été approuvé à l'unanimité (1 MCG, 1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 3 S, 2 Ve).

A noter que ce texte fait aujourd'hui difficulté pour deux raisons :

- D'une part, la commission ayant supprimé les intertitres à l'article 6, la référence au seuls « *masques et objets dangereux* » ne suffit plus à appréhender l'état de fait de l'article 6, alinéa 1 ;
- D'autre part, la nouvelle loi pénale genevoise, du 17 novembre 2006, entrée en vigueur le 27 janvier 2007, a supprimé les peines de police au profit de l'amende.

Le rapporteur proposera dès lors en plénière un amendement dont la teneur sera la suivante :

« *Celui qui aura omis de requérir une autorisation de manifester, ne se sera pas conformé à sa teneur ou aura violé l'interdiction édictée à l'article 6, alinéa 1, sera puni de l'amende.* »

- **Art. 13 Modifications à d'autres lois**

Cette disposition introduisait un nouveau chiffre 55 à l'article 37, alinéa 1, de la loi pénale genevoise. Le département en propose la suppression, dès lors que cette disposition est redondante avec l'article 10. Le rapporteur rappellera de surcroît que la loi pénale genevoise a entre temps été entièrement refondue, comme indiqué plus haut. La suppression a été acceptée à l'unanimité.

**c. Discussion finale**

Lors de la discussion finale, un commissaire (Ve) et son collègue (S) ont déclaré qu'ils étaient satisfaits des compromis réalisés par la commission. Toutefois, ils s'abstiendront lors du vote final, pour pouvoir consulter leurs groupes avant de déterminer leur position en plénière. Un commissaire (S) a même demandé le renvoi du vote final, proposition rejetée.

**En troisième débat, la commission accepte le projet de loi 9126 tel qu'amendé par 10 oui (1 MCG, 2 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) et 5 abstentions (3 S, 2 Ve).**

Au bénéfice des explications qui précèdent, la commission judiciaire et de police vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter le projet de loi tel qu'issu de ses travaux.

**ANNEXES :**

- 1. Liste des amendements du département des institutions ;*
- 2. Liste des textes légaux genevois en matière de réunion et de manifestation établie par le département des institutions.*

# Projet de loi (9126)

## sur les manifestations sur le domaine public

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

### **Art. 1 But**

Dans le respect des droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale et la Convention européenne des droits de l'homme, la présente loi régit l'organisation et la tenue de manifestations sur le domaine public.

### **Art. 2 Définition**

On entend par manifestation au sens de la présente loi tout rassemblement, cortège, défilé ou autre réunion sur le domaine public.

### **Art. 3 Principe de l'autorisation**

L'organisation d'une manifestation sur le domaine public est soumise à une autorisation délivrée par le département des institutions (ci-après: le département).

### **Art. 4 Procédure d'autorisation**

<sup>1</sup> Les demandes d'autorisation doivent être présentées au département par une ou plusieurs personnes physiques, majeures, soit à titre individuel, soit en qualité de représentant(s) autorisé(s) d'une personne morale, dans un délai fixé par voie de règlement.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat définit dans le règlement le contenu de la demande d'autorisation.

<sup>3</sup> Si la demande ne respecte pas les exigences fixées par le règlement, un bref délai est imparti au requérant pour s'y conformer. A défaut, la demande peut être refusée.

<sup>4</sup> Le département peut percevoir un émolument par autorisation.

### **Art. 5 Délivrance, conditions et refus de l'autorisation**

<sup>1</sup> Lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation, le département évalue l'ensemble des intérêts touchés, et notamment le danger que la manifestation sollicitée pourrait faire courir à l'ordre public. Le département se fonde notamment sur les indications contenues dans la demande d'autorisation, sur

les expériences passées et sur la corrélation qui existe entre le thème de la manifestation sollicitée et les troubles possibles.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 peut refuser de délivrer l'autorisation de manifester.

<sup>4</sup> Le département peut modifier ou retirer une autorisation en cas de circonstances nouvelles.

## **Art. 6      Sauvegarde de l'ordre public**

<sup>1</sup> Il est interdit à quiconque participe à une manifestation de :

- a) revêtir, sauf dérogation par le Conseil d'Etat, une tenue destinée à empêcher son identification, un équipement de protection ou un masque à gaz ;
- b) de porter sur soi ou à portée d'utilisation toute arme, objet dangereux ou contondant permettant la commission d'une infraction ;
- c) de porter sur soi ou à portée d'utilisation toute matière ou objet propre à causer un dommage à la propriété ou à la dégrader.

<sup>2</sup> Conformément aux principes de proportionnalité et d'opportunité, la police procède à la dispersion des manifestations non autorisées ou qui ne respectent pas les conditions de l'autorisation.

<sup>3</sup> En cas de violences et de débordements, la police emploie des moyens adéquats et proportionnés pour rétablir l'ordre et identifier les auteurs de trouble.

<sup>4</sup> La police peut photographier ou filmer les participants à une manifestation s'il ressort des circonstances concrètes que certaines de ces personnes envisagent de commettre un crime ou un délit dont la gravité ou la particularité justifie cette mesure.

<sup>5</sup> Dans le respect du principe de proportionnalité et en particulier compte tenu de la gravité des infractions commises, le matériel photographique ou les films ainsi recueillis peuvent être rendus publics pour permettre l'identification des personnes soupçonnées d'avoir commis un crime ou un délit ou d'y avoir participé. Ils ne seront conservés à l'expiration d'un délai de 30 jours après la manifestation qu'en tant qu'ils sont directement utiles à la poursuite d'un crime ou d'un délit survenu pendant la manifestation.

<sup>6</sup> La police peut procéder aux contrôles d'identité que les circonstances commandent.

### **Art. 7      Flagrant délit**

<sup>1</sup> La police appréhende les individus surpris en flagrant délit y compris en cas d'actes préparatoires et de tentatives sanctionnés par le droit pénal fédéral.

<sup>2</sup> La police saisit les objets destinés à commettre ces infractions.

### **Art. 8      Indemnisation**

<sup>1</sup> L'Etat peut indemniser les personnes lésées des dommages directement liés à une manifestation, si l'équité l'exige. Cette indemnisation peut être partielle et couvrir des mesures de prévention.

### **Art. 9      Rétablissement des lieux**

<sup>1</sup> L'Etat veille à ce que les biens publics endommagés ou dégradés soient remis en état dans les plus brefs délais, prioritairement aux frais des personnes responsables des dégâts.

<sup>2</sup> Aux mêmes conditions, les communes concernées prennent en charge les coûts liés à la remise en état du domaine public dont elles ont la charge. Si l'équité l'exige, l'Etat participe à ces coûts.

### **Art. 10     Dispositions pénales**

La violation de l'obligation de requérir une autorisation de manifester ou de se conformer à sa teneur, de même que la violation de l'interdiction des masques et des objets dangereux sont passibles des peines de police.

### **Art. 11     Règlement d'application**

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions relatives à l'application de la présente loi.

### **Art. 12     Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

### **Art. 13     Modifications à d'autres lois**

La loi sur la police, du 26 octobre 1957 (F 1 05), est modifiée comme suit :

### **Art. 22     (abrogé)**

## **Note sur le PL n° 9126 sur les manifestations sur le domaine public**

Ce PL est né de l'émotion suscitée par les débordements qu'a connus Genève à l'occasion du Sommet du G8. Il part de l'idée qu'une loi sur les manifestations aurait été de nature à les éviter.

Bien que largement remanié lors de son examen par la commission judiciaire, le projet conserve des traces de cette ambition première. Il ne vise ainsi que les manifestations dites « politiques », à l'exclusion de manifestations sportives, culturelles, festives, ou même militaires. Il ne touche pas les émeutes ou les actes de vandalisme isolés.

**L'article 1<sup>er</sup>** se réfère à 2 sources de droit relatives au droit de manifester.

Cette même disposition indique que le PL régit l'organisation et la tenue de manifestations sur le domaine public. On apprend à **l'art. 2** que le type de manifestation pris en compte est uniquement la manifestation « politique », soit celle visant à exprimer une opinion ou une revendication.

Cette idée de rédiger une loi sur les seules manifestations politiques est insolite. En effet, il est difficile de percevoir l'intérêt de traiter certains types de manifestations de façon différenciée. En soi, toute manifestation peut heurter certains intérêts comme la circulation, le stationnement, la tranquillité, la sécurité, etc. L'important pour l'administration est à chaque fois de connaître ces différents intérêts et de les prendre dûment en considération. La taille et le thème de la manifestation sont certes des éléments pouvant parler en faveur de mesures particulières à prendre, mais certes pas, en soi, le caractère politique ou non de la manifestation.

Actuellement, en dépit d'un droit non unifié sur le domaine, l'ensemble des manifestations, stands d'information compris, est soumis à une procédure uniforme. L'adoption d'un texte nouveau sur sujet des manifestations politiques ne changerait rien (ou fort peu) à la pratique actuelle tout en contribuant à ajouter au maquis législatif et réglementaire actuel.

A tout cela s'ajoute que la loi prévoit un certain nombre de règles (sur le port d'objets dangereux ou l'indemnisation des victimes, par exemple) qui ne s'appliqueraient, sans raisons apparentes, qu'aux manifestations politiques.

### **Propositions d'amendement :**

**Art. 2 : supprimer : ... *visant à exprimer une opinion ou une revendication.***

Les **articles 3 à 5** du PL correspondent grosso modo à la pratique ou au droit actuels (principe et procédure d'autorisation).

**L'art. 3** pose le principe de l'autorisation et n'a rien de nouveau. **L'art. 4** (procédure) rappelle aussi la pratique actuelle et n'a guère de contenu matériel.

**L'art. 5** est formulé de façon par trop étroite lorsqu'il fait référence à la notion « d'ordre public », laquelle se définit comme l'absence de désordre, d'actes de violence contre les personnes, les biens, ou l'Etat lui-même, et peut aussi comprendre, en un sens plus large, la tranquillité et la moralité publiques.

En effet, toutes sortes d'intérêts, et notamment la circulation peuvent conduire à poser des conditions et des charges à une autorisation, voire à la refuser purement et simplement.

Ce constat justifie la **proposition d'amendement** suivante :

**Al 1 : ... le département évalue l'ensemble des intérêts touchés, et notamment ...**

**Al 3 : 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 peut refuser de délivrer l'autorisation de manifester.**

**Al. 4 : ...peut modifier ou retirer une autorisation en cas de circonstances nouvelles.**

Les règles sur la dispersion des manifestations (art. 6, al. 2) ne divergent pas des règles ou des pratiques actuelles.

Les règles sur le port de masques sont légèrement plus précises que celles du droit actuel.

Il conviendrait de prévoir une exception à l'interdiction absolue du port de masques si l'on décide que la loi s'applique à l'ensemble des manifestations. Cela permettra de continuer de porter des masques lors de certains événements.

**Proposition d'amendement :**

**Al. 1<sup>er</sup> lettre a) revêtir, sauf dérogation par le Conseil d'Etat, ...**

Les règles sur l'identification lors de manifestations sont reprises elles aussi de textes actuels (art. 6, al. 1 et 4 à 6). Nouveauté somme toute logique : la prise de photographie est aussi possible pour les manifestations non autorisées.

La formulation de ces règles est toutefois peu heureuse.

En effet, cet article permet de saisir l'image de *tous* les manifestants lorsque *certain*s d'entre eux envisagent de commettre un crime ou un délit, ce qui paraît excessif et surtout inutile. Cela d'autant plus que *tout* le matériel en question peut être publié pour permettre l'identification de personnes soupçonnées d'avoir commis ou participé à un crime ou à un délit.

La règle prévue pour la destruction du film paraît excessive : il n'y a aucune raison de conserver 3 mois des documents si aucun trouble n'est intervenu. Il s'agit certes du délai de plainte, mais la police sera nécessairement et immédiatement mise au courant de l'existence de trouble ou d'éléments propres à engager une poursuite. De ce fait, un délai de 14 jours paraît largement suffisant.

A noter également qu'en cas de trouble (notion vague !) ou de poursuites, seul demeure l'intérêt à conserver les éléments du film en lien avec lesdits troubles ou ladite poursuite. Les autres éléments devront être détruits.

D'où la **proposition d'amendement** suivante :

**Al. 4 : La police peut photographier ou filmer les participants à une manifestation qui, au vu des circonstances, sont fortement soupçonnés d'avoir commis un délit ou commettent des actes préparatoires ou des tentatives sanctionnés par le droit pénal fédéral.**

**Al. 5 ; Dans le respect du principe de proportionnalité et en particulier compte tenu de la gravité des infractions commises, le matériel ... Ils ne seront conservés à l'expiration d'un délai de 14 jours après la manifestation qu'en tant qu'ils sont directement utiles à la poursuite d'un délit survenu pendant la manifestation.**

La formulation de l'**art. 7** du PL a suscité des interrogations. Qu'entendre par « appréhender » ? Et que signifie « s'apprêter » à commettre un délit ou un crime ?

Le terme « appréhender » signifie « procéder à l'arrestation de quelqu'un ».

On retrouve ce terme dans le code de procédure pénale genevois (E 4 20) : le « mandat d'amener » est ainsi l'acte par lequel un magistrat ou un fonctionnaire compétent ordonne d'appréhender la personne prévenue d'un crime ou d'un délit et de la faire détenir provisoirement en vue d'un interrogatoire » (art. 32 CPP) ; par ailleurs, dans les cas de flagrant délit, les organes de la police judiciaire, ou toute personne présente, ont le droit d'appréhender les participants présumés, à charge pour elles de remettre ceux-ci à l'un des magistrats ou fonctionnaires ayant le pouvoir de décerner le mandat d'amener (art. 122 CPP).

Les termes « s'apprêter à commettre un délit » sont moins clairs. En référence au contexte de flagrant délit dans lequel il s'inscrit (cf titre de l'article 7 : flagrant délit), déjà réglé par l'art. 122 CPP, on peut affirmer qu'il ne vise que les infractions « en train de se commettre », ou, par assimilation, celles dont l'auteur ou le complice présumé sont « poursuivis par la clameur publique » ou « sont trouvés, dans un temps voisin de l'infraction, en possession d'armes, définition du flagrant délit ».

La personne qui « s'apprête » à commettre un délit est-elle « en train de le commettre » ?

Répondre à cette question oblige à se pencher sur les distinctions faites en droit pénal entre les différents stades d'exécution d'un délit :

- l'intention délictuelle, laquelle échappe au droit pénal et relève de la pure pensée ; (X pense incendier un grand magasin) ;
- la préparation du délit (fabrication ou réunion de moyens, prise de mesures d'organisation), laquelle échappe au droit pénal sauf pour un certain nombre d'infractions graves expressément mentionnées par le droit fédéral ; nous intéressent ici l'incendie intentionnel et le brigandage : les actes préparatoires relatifs à de tels actes sont déjà un délit et leur auteur peut être arrêté en « flagrant délit » ; (X se rend à une manifestation et prépare un cocktail Molotov devant un grand magasin) ;
- le commencement d'exécution, soit la démarche qui, dans l'esprit de l'auteur et sauf circonstances extérieures, exclut de revenir en arrière, mais n'exclut pas l'échec, est sanctionné par le droit pénal (tentative), sauf, en général, pour les contraventions ; l'auteur est déjà « en train de commettre » une infraction et se trouve en situation de « flagrant délit » ; (X fait le geste de lancer le cocktail Molotov dans le grand magasin) ;
- le délit achevé, lequel peut aussi être « flagrant » ; (X a incendié le grand magasin).

En définitive, la notion de « flagrant délit » couvre l'ensemble des comportements qui nous intéressent, et la précision consistant à dire qu'il convient d'arrêter « ceux qui s'apprêtent » à commettre un crime ou un délit est soit inutile (là où le droit pénal suisse punit les actes préparatoires et la tentative), soit contraire au droit fédéral (là où celui-ci ne punit pas les actes préparatoires).

D'où la **proposition d'amendement** :

**Al. 1<sup>er</sup> : la police appréhende les individus surpris en flagrant délit, y compris en cas d'actes préparatoires et de tentatives sanctionnés par le droit pénal fédéral.**

Le PL entend consolider la position des victimes de dommages. Celles-ci pourront être indemnisées par l'Etat si l'équité l'exige (noter l'emploi des notions indéterminées



« dommages », « indemnisation » et « équité », de même que l'apparente contradiction entre le « peut » et l'« exige », et l'imprécision des conditions du rattachement dudit dommage à une « manifestation » (art. 8).

Le texte en question est inspiré des règles applicables à l'indemnisation des personnes pour des actes licites de l'Etat. Tel est le cas, par exemple, de la personne (innocente et idéalement pauvre) dont la vitrine est brisée à la suite d'une intervention policière (licite) contre des émeutiers. Dans cette situation, l'Etat est tenu d'indemniser le dommage si l'équité l'exige.

Il gagnerait à être précisé par un **amendement** :

**Al 1 : L'Etat peut indemniser les victimes des dommages directement liés à une manifestation si l'équité l'exige. Cette indemnisation peut être partielle et couvrir des mesures de prévention.** (le dommage ne doit pas être simplement « contemporain » d'une manifestation ; il ne s'agit pas d'adopter une solution du tout ou rien, d'où la possibilité de prévoir un dédommagement partiel, excluant, par exemple, le manque à gagner, ou un pourcentage du dommage, etc ; les personnes qui évitent un dommage par la pose de protection ne doivent pas être plus mal placées que les autres : de là l'idée de permettre de couvrir le coût de mesures de protection)

**Al 2 : (suppression proposée :** n'ajoute rien et donne l'impression d'un droit à l'indemnisation)

L'article 9 du PL précise que les lieux publics doivent être remis en état « dans les plus brefs délais », aux frais de leur propriétaire (Etat/ communes). L'Etat peut participer à la prise en charge des coûts des communes, à nouveau « si l'équité l'exige ».

Il serait sans doute utile de rappeler que cette remise en état doit avoir lieu prioritairement aux frais des personnes responsables des dégâts.

D'où la **proposition d'amendement** suivante :

**Al. 1 ... délais, prioritairement aux frais des personnes responsables des dégâts.**

**Al. 2 : Aux mêmes conditions, les communes ...**

Le PL prévoit l'amende ou les arrêts pour les contrevenants aux dispositions en matière de manifestations sur le domaine public (**art. 10 et art 13 souligné**). On ne sait pas exactement quelles sont les dispositions en question (vise-t-on toute contravention ?).

Là encore une **proposition d'amendement** apparaît justifiée :

**Art. 10 : La violation de l'obligation de requérir une autorisation de manifester ou de se conformer à sa teneur, de même que la violation de l'interdiction des masques et des objets dangereux, sont passibles des peines de police.** (il ne s'agit pas de punir de l'amende quelqu'un qui remplit une demande de façon incomplète ...).

**Art. 13 souligné :** suppression de l'alinéa 1er (a référence à la loi pénale genevoise fait double emploi avec l'art. 10 ; la loi pénale genevoise contient d'ailleurs déjà des dispositions à ce sujet, par exemple sur la police des rues – art. 37, al. 1<sup>er</sup>, 36° – ou sur les peines de police – art. 37, al. 1<sup>er</sup>, 49°).

(Nota : la suppression de l'art. 22 de la loi sur la police ne s'impose pas si le Grand Conseil entend limiter la portée du présent PL aux manifestations politiques » ; il n'est pas exclu, en effet, que des personnes envisagent de commettre un crime ou un délit au sein d'une manifestation apolitique, par exemple en se joignant au cortège).

## ANNEXE 2

**TEXTES LEGAUX GENEVOIS EN MATIERE DE REUNION ET DE MANIFESTATION**

Notre canton ne pourrait que gagner à simplifier sa législation en matière de réunions et de manifestations sur le domaine public. Le droit genevois se caractérise en effet par une multiplicité de textes régissant ces domaines.

***Loi sur la police (Lpol; F 1 05), du 26 octobre 1957***

La police peut photographier ou filmer les participants à une manifestation se déroulant dans la légalité s'il ressort des circonstances concrètes que certaines de ces personnes envisagent de commettre un crime ou un délit dont la gravité ou la particularité justifient cette mesure. Le matériel photographique ou les films ainsi recueillis seront détruits à l'expiration d'une période de 3 mois après la manifestation si celle-ci n'a donné lieu à aucun désordre, ni à aucune plainte (art. 22).

***Règlement concernant la tranquillité publique et l'exercice des libertés publiques (F 3 10.03), du 8 août 1956***

Les sérénades, aubades, roulements de tambours, « répétitions marchantes » et cortèges qui ont lieu sur la voie publique et pour lesquels le département de justice, police et sécurité n'a pas accordé préalablement son autorisation (art. 2, lettre d)

La distribution ou la vente d'écrits ou autres supports d'expression de la liberté d'opinion, ainsi que la récolte de signatures à l'appui d'une initiative populaire, d'une demande de référendum ou d'une pétition, ne sont pas soumises à autorisation lorsqu'elles sont effectuées par une ou des personnes isolées (art. 11A).

L'organisation d'une réunion ou d'une manifestation fait l'objet d'une autorisation du département de justice, police et sécurité qui en fixe les modalités, autant que possible d'entente avec les organisateurs (art. 11B).

Le département de justice, police et sécurité peut subordonner à des conditions particulières ou, exceptionnellement, interdire une distribution ou une vente d'écrits ou autres supports d'expression de la liberté d'opinion, une récolte de signatures à l'appui d'une initiative populaire, d'une demande de référendum ou d'une pétition, une réunion ou une manifestation analogue si elle représente une menace pour l'ordre public (art. 11C)

Les contrevenants aux dispositions du présent règlement sont passibles des peines de police. La complicité est punissable (art. 12).

Les demandes d'autorisation doivent être présentées au département de justice, police et sécurité au moins 48 heures d'avance avec tous renseignements à l'appui (art. 13, al. 1).

***Règlement sur la propreté, la salubrité et la sécurité publiques (F 3 15.04), du 17 juin 1955***

Au cours de manifestations pouvant nécessiter l'intervention de la force publique, il est interdit de porter ou d'utiliser des armes et engins destinés à l'attaque ou à la défense, des outils, projectiles solides ou contenant des liquides ou du gaz, ainsi que tous autres objets tranchants, piquants, contondants ou aveuglants dont on peut se servir pour tuer, blesser, frapper, salir, menacer ou intimider (art. 31A).

Il est interdit de monter sur des véhicules, de les détériorer, de les soulever ou de les déplacer, sauf réquisition de la police ou autorisation du détenteur (art. 31B).

Il est interdit aux piétons de gêner la circulation, notamment en provoquant des attroupements ou en circulant en état d'ivresse. Toute personne qui est une cause de perturbation ou de scandale sur la voie publique doit, sur ordre de la police, immédiatement circuler. Il est interdit de jeter sur la voie publique des objets quelconques, ou d'y répandre ou laisser écouler de l'eau ou d'autres matières pouvant la rendre impraticable, glissante ou dangereuse (art. 32).

Les contrevenants aux dispositions du présent règlement sont passibles des peines de police, sans préjudice de plus fortes peines en cas de crimes ou de délits (art. 42).

***Règlement concernant les spectacles et les divertissements ainsi que la perception du droit des pauvres (I 3 05.03), du 11 août 1993***

Les masques et travestis sont interdits sur la voie publique, sauf les jours autorisés par le Conseil d'Etat (art. 24)

***Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; A 5 05), du 15 octobre 1982.***

Toute manifestation est interdite à l'intérieur du local de vote et dans ses abords (art. 45, al. 2 LEDP).

Est passible des peines de police, s'il n'y a pas lieu à application des articles 279 à 283 du code pénal, quiconque participe à une manifestation de caractère politique à l'intérieur du local de vote ainsi qu'à ses abords (art. 183, lettre d, 4° LEDP).

***Règlement concernant le protocole (B 1 25.04), du 8 décembre 1970***

Traite de la représentation du Conseil d'Etat à une manifestation, notamment comportant un cortège (art. 10) et aux manifestations patriotiques (art. 11) ou commerciales privées (art. 12).

***Concordat réglant la coopération en matière de police en Suisse romande (F 1 10), du 10 octobre 1988***

## **DISPOSITIONS PENALES ET CIVILES FEDERALES EN MATIERE DE REUNION ET DE MANIFESTATION**

L'art. 144, al. 2 du Code pénal suisse (RS 311.0; en abrégé: CP) permet la poursuite d'office (et non seulement sur plainte) de la personne ayant commis un dommage à la propriété à l'occasion d'un attroupement formé en public.

L'art. 260 CP punit l'émeute : "celui qui aura pris part à un attroupement formé en public et au cours duquel des violences ont été commises collectivement contre des personnes ou des propriétés sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende. Il n'encourra aucune peine s'il s'est retiré sur sommation de l'autorité sans avoir commis de violences ni provoqué à en commettre.

L'art. 275ter CP prohibe certains « groupements illicites ».

L'art. 181 CP sanctionne la contrainte, par exemple le fait de bloquer l'accès à un lieu.

Enfin, l'art. 292 CP stipule que celui qui ne se sera pas conformé à une décision à lui signifiée, sous la menace de la peine prévue au présent article, par une autorité ou un fonctionnaire compétents sera puni des arrêts ou de l'amende.

S'agissant des dispositions de droit civil, on se bornera à rappeler que la réglementation relative à la responsabilité civile relève de la compétence de la Confédération. Le droit cantonal ne peut déroger ou modifier les règles applicable en la matière.

### **DISPOSITIONS FEDERALES RELATIVES AUX HOOLIGANS**

Un projet de modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure est actuellement devant les Chambres fédérales.

Limité (jusqu'ici par le Conseil des Etats) dans le temps (jusqu'à 2009), il prévoit des mesures très incisives contre les supporters violents (répertoriés dans une banque de données, ceux-ci pourront être se voir interdire l'accès au périmètre entourant un stade, interdire un voyage à l'étranger pour un match ; les « hooligans » pourront être contraints de se rendre dans un poste de police à heures fixes, et même faire l'objet d'une garde à vue). Le matériel de propagande incitant à la violence pourra aussi être confisqué.

La conformité de ce texte à la Constitution fédérale a été mis en doute. Ce texte s'appliquera essentiellement à l'intérieur des stades. Sa mise en œuvre n'est pas encore rodée et il présuppose une coordination avec la Confédération ou entre cantons.

Il paraît inutile de l'intégrer à ce stade.