

*Projet présenté par les députés :*

*M<sup>mes</sup> et MM. Katia Leonelli, Pierre Bayenet, Mathias Buschbeck, Alessandra Oriolo, Marjorie de Chastonay, Yves de Matteis, Badia Luthi, Jean Batou, Adrienne Sordet, Yvan Rochat, Pierre Eckert, Jocelyne Haller, Salima Moyard, Boris Calame, Frédérique Perler*

*Date de dépôt : 24 février 2020*

## **Projet de loi**

**modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu) (F 3 10) (Renforcer le droit de manifester à Genève)**

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

### **Art. 1 Modifications**

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

### **Art. 3 Principe de l'autorisation (nouvelle teneur)**

L'organisation d'une manifestation à caractère commercial sur le domaine public est soumise à une autorisation délivrée par le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (ci-après : département).

### **Art. 5A Principe de l'annonce (nouveau)**

L'organisation d'une manifestation à caractère idéal sur le domaine public doit être annoncée au département.

### **Art. 5B Procédure d'annonce (nouveau)**

<sup>1</sup> Les annonces sont formulées par une ou plusieurs personnes physiques ou morales, au minimum 7 jours avant la manifestation. En cas d'événement exceptionnel, ce délai peut être réduit à 24 heures.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat définit dans le règlement le contenu de l'annonce.

<sup>3</sup> Si l'annonce ne respecte pas les exigences fixées par le règlement, un bref délai est imparti à la requérante ou au requérant pour s'y conformer. A défaut, la manifestation peut être interdite.

<sup>4</sup> Aucun émolument n'est perçu.

<sup>5</sup> Les personnes ayant déposé l'annonce ou leurs représentant.e.s se tiennent à disposition de la police pendant toute la manifestation, et se conforment à ses injonctions.

### **Art. 5C Traitement de l'annonce (nouveau)**

<sup>1</sup> Lorsqu'il est saisi d'une annonce, le département évalue l'ensemble des intérêts touchés, et notamment le danger concret que la manifestation sollicitée fait courir à l'ordre public. Le département se fonde notamment sur les indications contenues dans l'annonce, sur les expériences passées et sur la corrélation qui existe entre le thème de la manifestation sollicitée et les troubles possibles.

<sup>2</sup> Si cela est indispensable à la protection d'intérêts publics ou privés prépondérants, le département peut fixer des modalités, charges et conditions à la tenue de la manifestation, notamment en modifiant le lieu ou l'itinéraire de la manifestation ainsi que la date et l'heure de début et de fin prévues de celle-ci.

<sup>3</sup> En principe, les manifestations devant les lieux symboliques, notamment les missions diplomatiques ainsi que les lieux de travail concernés par un conflit syndical, sont autorisées.

<sup>4</sup> Lorsque la pose de conditions ou de charges ne permet pas d'écarter le danger concret d'une atteinte grave à l'ordre public ou à des intérêts privés prépondérants, le département interdit la manifestation.

### **Art. 6, al. 1, let. a (abrogée) et al. 3 (nouvelle teneur)**

<sup>3</sup> Conformément aux principes de proportionnalité et d'opportunité, en cas de troubles à l'ordre public, la police peut procéder à la dispersion des manifestations non autorisées, non annoncées, interdites ou qui ne respectent pas les conditions de l'autorisation ou de l'annonce.

### **Art. 6, al. 8 (nouveau)**

<sup>8</sup> La police ne communique pas ses rapports relatifs à des faits relevant de la présente loi à d'autres autorités administratives, sauf avec l'accord des personnes concernées ou après l'entrée en force d'une éventuelle décision condamnatrice.

**Art. 10 Dispositions pénales (nouvelle teneur)**

Celle ou celui qui a omis de requérir une autorisation en vue de l'organisation d'une manifestation commerciale sur le domaine public, ne s'est pas conformé à sa teneur, a violé l'interdiction édictée à l'article 6, alinéa 1, ou ne s'est pas conformé aux injonctions de la police dans le cadre d'une telle manifestation est puni de l'amende jusqu'à 10 000 francs.

**Art. 2 Entrée en vigueur**

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

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames\* et  
Messieurs\* les député.e.x.s,

En novembre 2019, la Coordination genevoise pour le droit de manifester (CGDM), composée de plusieurs organisations de la société civile genevoise, a publié un rapport édifiant sur la liberté de réunion pacifique dans notre canton. Il en ressort que la législation et la pratique genevoise en la matière sont très restrictives. Elles sont principalement dues à une importante révision de la loi sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu) en 2012, dont un objectif central était l'instauration d'une responsabilité pénale et civile de l'organisatrice.

Le présent projet de loi vise à traduire en une proposition de modification législative les recommandations du rapport. Dans un objectif de clarté, les dispositions proposées ci-dessus seront commentées l'une après l'autre. L'essentiel des faits relayés est tiré du rapport de la CGDM<sup>1</sup>, à moins qu'une autre source ne soit indiquée.

### **Article 3 : régime de l'autorisation pour les manifestations à caractère commercial uniquement**

L'actuel article 3 de la LMDPu stipule que toute manifestation sur le domaine public doit être soumise à une autorisation préalable délivrée par le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé. Ce procédé diffère de l'option choisie par un certain nombre de nos pays voisins, membres du Conseil de l'Europe, qui ont préféré opter pour le principe de la notification préalable : l'autorité est préalablement informée de l'intention de tenir une réunion, sans besoin d'obtenir une autorisation formelle. La Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) et le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits humains de l'OSCE ont d'ailleurs adopté conjointement, le 4 juin 2010, des lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, qui indiquent notamment que « Les pays dotés d'un régime d'autorisation sont encouragés à modifier leur droit interne de manière à se contenter désormais d'une notification préalable », au motif qu'« un régime de demande d'autorisation

---

<sup>1</sup> [https://renverse.co/IMG/pdf/manifester\\_ce\\_tait\\_mieux\\_avant\\_.pdf](https://renverse.co/IMG/pdf/manifester_ce_tait_mieux_avant_.pdf)

risque de se prêter davantage à des abus »<sup>2</sup>. Le Rapporteur des Nations Unies sur la liberté de réunion pacifique a spécifiquement critiqué Genève à ce sujet, rappelant aux autorités que « l'exercice des libertés fondamentales ne devrait pas être soumis à l'autorisation préalable des autorités »<sup>3</sup>.

Afin d'aller dans le sens des recommandations internationales, le présent projet de loi propose de ne maintenir le principe d'autorisation que pour les manifestations d'ordre commercial, qui représentent une minorité de l'ensemble des manifestations, et pour lesquelles l'utilisation gratuite du domaine public n'est en principe pas admise.

### **Art. 5A, 5B et 5C : principe de l'annonce, procédure d'annonce et traitement de l'annonce**

Ces dispositions visent à remplacer le régime d'autorisation actuel par un régime d'annonce pour toutes les manifestations à caractère idéal organisées sur le domaine public.

L'article 5B, alinéa 4, prévoit qu'aucun émoulement ne peut être perçu dans le cadre de cette procédure. Actuellement, la loi genevoise prévoit la possibilité de « percevoir un émoulement par autorisation » (art. 4, al. 4 LMDPu) qui se situe entre 20 et 500 francs (art. 6 RMDPu). Or, s'agissant d'un droit démocratique fondamental, il est tout à fait incohérent de soumettre son usage au paiement d'un émoulement. De plus, il est apparu dans la pratique que des émoulements, souvent situés au maximum légal (500 francs), sont émis à titre de sanction lors de rassemblements sollicités « hors délai ». Seuls les cas considérés comme justifiés par une « urgence objective » selon le département et la police genevoise y échappent. Cette pratique ne se fonde sur aucune base légale et relève donc de l'arbitraire administratif, d'où la proposition de l'abandonner.

Dans le présent projet de loi, un délai de 7 jours est imposé aux organisateurices pour notifier l'annonce de manifestation au département. Ce délai peut être réduit à 24 heures, en cas d'événement exceptionnel. Actuellement, toute demande d'autorisation doit être déposée 30 jours à l'avance (art. 4, al. 1 LMDPu). En cas d'événement exceptionnel, le délai peut être réduit à 48 heures (art. 2 du règlement d'exécution de la loi sur les manifestations sur le domaine public – RMDPu). Si l'on comprend bien

---

<sup>2</sup> Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2<sup>e</sup> éd., §§ 118-119, CDL-AD(2010)020

<sup>3</sup> Communication du Rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté de réunion et d'association pacifiques, du 9 mars 2012

l'intérêt que l'Etat peut avoir à être informé le plus tôt possible de la tenue et du lieu d'une manifestation, 7 jours suffisent à la prise en charge de l'annonce. Ce délai n'a pas d'effet dissuasif sur un projet de rassemblement, contrairement au délai de 30 jours actuel. L'introduction d'un délai de 24 heures en cas d'événement exceptionnel garantit à la population la possibilité de réagir avec une certaine immédiateté à un événement qui aurait suscité une forte émotion.

La CGDM fait notamment état de tentatives de dissuader l'organisation de rassemblements pour lesquels l'autorisation n'a pas été requise avec 30 jours d'avance, en tout cas depuis janvier 2019. Il est piquant de relayer l'exemple suivant : la police a demandé au Comité unitaire « 8 mars » de repousser la manifestation du 8 mars de l'année dernière, car la demande avait été adressée trois semaines à l'avance. Or, il semble évident que la Journée internationale des droits des femmes\* doit être célébrée le 8 mars. Les autorités font preuve d'une inflexibilité usante pour les organisatrices de manifestations. Il est essentiel de leur permettre de faire les démarches d'autorisation et d'annonce avec un délai moins rigide.

La CGDM observe l'interdiction régulière de manifestations devant des lieux symboliques en lien direct avec l'objet du rassemblement. Le département a par exemple refusé le rassemblement de quelques dizaines de personnes opposées au traité TISA devant la Mission permanente d'Australie, alors que les négociations avaient lieu à cette adresse. Pourtant, le Tribunal administratif genevois a reconnu depuis 2005 le droit à pouvoir manifester devant les lieux symboliques et cela malgré le risque prétendu de trouble à l'ordre public. L'article 5C, al. 3 vise donc à changer cette pratique en protégeant au maximum le droit des manifestant.e.x.s à s'exprimer devant un lieu dont la charge symbolique est forte et en lien direct avec leurs revendications.

Malgré ces assouplissements, les cautions pertinentes en vue d'assurer la sécurité publique sont maintenues. Le Conseil d'Etat a la compétence de définir dans le règlement le contenu de l'annonce. Le projet de loi prévoit que les personnes ayant déposé l'annonce se tiennent à disposition de la police pendant toute la manifestation et se conforment à ses injonctions (art. 5B, al. 5). Si le département estime que la manifestation fait courir un danger concret à l'ordre public, il peut fixer des modalités, charges et conditions à sa tenue et modifier le lieu de sa tenue ou son tracé (art. 5C, al. 2), voire interdire la manifestation dans les cas extrêmes (al. 4).

**Art. 6, al. 1, let. a (abrogé) et al. 3 (nouvelle teneur)**

La lettre que vise à abroger le présent projet prévoit actuellement qu'il est « interdit à quiconque participe à une manifestation de revêtir, sauf dérogation par le Conseil d'Etat, une tenue destinée à empêcher son identification, un équipement de protection ou un masque à gaz ». Or, cette disposition heurte le droit à la protection de la sphère privée et la possibilité de se protéger face à un éventuel débordement dont une personne pourrait être victime. L'article 10 de la loi prévoit d'ailleurs des sanctions financières pour les contrevenant.e.x.s, ce qui ne saurait se justifier à notre sens. La nouvelle teneur proposée à l'alinéa 3 vise simplement à prendre en considération le nouveau régime de l'annonce.

**Art. 6, al. 8 (nouveau)**

La police genevoise fait un usage très large de l'art. 4 de la loi sur les renseignements et les dossiers de police et la délivrance des certificats de bonne vie et mœurs, du 29 septembre 1977. En effet, elle transmet habituellement à l'OCPM, voire au SEM, de nombreux rapports portant sur des faits commis par des étrangers, sans attendre l'issue judiciaire qui leur sera réservée. Ceci est particulièrement problématique en matière de liberté de réunion, puisque ces rapports de police portent sur l'exercice d'un droit constitutionnel, mais peuvent ralentir la délivrance ou le renouvellement d'une autorisation de séjour. Des exemples concrets sont donnés dans le rapport de la CGDM. Ainsi par exemple, en février 2019, une vingtaine de personnes ont manifesté au sein de la gare Cornavin pour la libération d'Abdullah Ocalan. La police a interpellé un manifestant, l'a amendé et a vraisemblablement transmis le rapport de contravention à l'OCPM et au SEM, cette personne étant de nationalité étrangère. En mars 2019, dans le cadre d'une manifestation pour le climat, certaines personnes ayant effectué un sit-in ont été poursuivies pour « refus d'obtempérer » et amendées. La police aurait à nouveau adressé une copie de son rapport à l'OCPM, certain.e.x.s manifestant.e.x.s étant de nationalité étrangère. La participation à des activités militantes ou politiques ne doit en rien influencer des procédures relevant de la loi sur les étrangers – on ne voit d'ailleurs pas en quoi ces informations sont utiles aux autorités de police des étrangers. Si ces transmissions d'informations sont avérées, elles n'ont pas lieu d'être et doivent être empêchées. Inscrire dans la loi l'impossibilité d'échanger de telles informations entre autorités administratives répond à ce problème.

**Art. 10 (nouvelle teneur)**

De nombreuses infractions à la LMDPu relèvent de l'absence de demande d'autorisation de manifester. Si de telles demandes ne sont pas formulées par les activistes, c'est qu'ils savent pertinemment que les chances que leur demande aboutisse sont faibles. Elles ont un pouvoir dissuasif non négligeable qui est très problématique en regard du droit de manifester. De plus, jusqu'à ce jour, toutes les amendes contre des manifestant.e.x.s qui ont fait l'objet d'une opposition ont été annulées par le Tribunal de police<sup>4</sup>. Ces procédures, outre leur effet dissuasif sur l'engagement citoyen, coûtent extrêmement cher à la collectivité. En août 2019, le Tribunal de police a acquitté cinq personnes, inculpées pour organisation et participation à la manifestation non autorisée de soutien à l'Usine dans la nuit du 24 au 25 octobre 2015. Résultat : l'Etat de Genève doit verser près de 40 000 francs de frais de défense aux prévenu.e.x.s<sup>5</sup>.

En limitant l'obligation de requérir une autorisation aux seules manifestations commerciales, le présent projet de loi restreint fortement la capacité de nuisance des sanctions pour « manifestation non autorisée ». En abrogeant la lettre qui interdit à un.e.x manifestant.e.x de revêtir une tenue empêchant son identification, un équipement de protection ou un masque à gaz (art. 6, al. 1, let. a), aucune sanction ne peut être émise selon ces raisons, ce qui était le cas jusqu'ici. Enfin, en réduisant la peine maximale à 10 000 francs au lieu de 100 000 francs, le présent projet de loi rétablit un peu de proportionnalité dans les sanctions prévues par la LMDPu.

Compte tenu de ce qui précède, nous vous invitons, Mesdames\* et Messieurs\* les député.e.x.s, à accepter ce projet de loi.

---

<sup>4</sup> <https://www.gauchebdo.ch/2019/01/31/des-amendes-illegales-en-proces/>

<sup>5</sup> <https://lecourrier.ch/2019/08/15/usine-prevenus-demeute-ils-sont-acquittes/>