

Date de dépôt : 24 mai 2017

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite urgente de Mme Magali Orsini : Campagnes électorales de partis étrangers sur le sol suisse

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 12 mai 2017, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat la question écrite urgente qui a la teneur suivante :

La presse a récemment fait état de stands que des militants du parti français « En Marche » auraient été autorisés à installer sur le territoire genevois pour promouvoir leur candidat aux élections présidentielles françaises, M. Emmanuel Macron.

Une telle pratique m'a surprise dans la mesure où j'étais persuadée qu'elle était interdite. Je remercie le Conseil d'Etat de bien vouloir m'indiquer quelles sont les bases légales qui ont pu l'autoriser ou qui auraient pu l'interdire. Si le déroulement d'une campagne d'un parti étranger sur le territoire suisse devait s'avérer licite, j'aimerais savoir jusqu'à quel point elle pourrait se développer (stands, affichage, distribution de tracts, etc.).

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

D'une manière générale, et en guise de préambule, le Conseil d'Etat entend rappeler que la liberté d'expression est garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), que les libertés d'opinion et d'information sont garanties par l'article 16 de la Constitution fédérale (Cst) et que la liberté d'opinion et d'expression est garantie par l'article 26 de la Constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun (ATF 96 I 592). Sous réserve des restrictions liées à l'ordre public (notamment mentionnées à l'article 10, paragraphe 2, CEDH et à l'article 36 Cst), elle vaut non seulement pour des informations ou des idées accueillies avec faveur, ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'y a pas de « société démocratique » (arrêt 1C_312/2010 du 8 décembre 2011, consid. 4.1). Le Tribunal fédéral a par ailleurs précisé qu'il était compatible avec la liberté d'expression et le droit d'initiative de subordonner à une autorisation des pouvoirs publics la collecte de signatures sur la voie publique (ATF 97 I 893), et que l'installation d'un stand d'information ou de propagande sur le domaine public constituait un usage accru du domaine public et qu'elle pouvait être soumise à autorisation même si la loi ne le prévoit pas (arrêt du 27 juin 1979 publié en français au Journal des Tribunaux 1981 I 78). Le Tribunal fédéral a encore précisé que, compte tenu de la portée reconnue à la liberté d'expression, seules des conditions restrictives peuvent justifier une ingérence de l'Etat, en particulier lorsqu'il intervient à titre préventif. Au demeurant, cette ingérence doit avoir pour but la protection de biens juridiques élémentaires. Il doit par ailleurs pouvoir être établi de façon concrète que l'exercice de la liberté d'expression portera atteinte à d'autres droits fondamentaux. De vagues craintes ne suffisent pas (arrêt 1C_312/2010 du 8 décembre 2010).

La législation genevoise contient plusieurs références à l'autorisation qui doit être sollicitée en cas d'usage accru du domaine public :

- l'article 56, alinéa 1, de la loi sur les routes, du 28 avril 1967 (LRoutes; L 1 10), qui précise expressément que « toute utilisation des voies publiques qui excède l'usage commun doit faire l'objet d'une permission ou d'une concession préalable, conformément à la présente loi et aux dispositions de la loi sur le domaine public »;
- l'article 13, alinéa 1, de la loi sur le domaine public, du 24 juin 1961 (LDPu; L 1 05), qui ajoute que « l'établissement de constructions ou d'installations permanentes ou non permanentes sur le domaine public, son utilisation à des fins industrielles ou commerciales ou toute autre occupation de celui-ci excédant l'usage commun sont subordonnés à une permission » ;
- l'article 3 de la loi sur les manifestations sur le domaine public, du 26 juin 2008 (LMDPu; F 3 10), qui prévoit enfin que « l'organisation d'une manifestation sur le domaine public est soumise à une autorisation délivrée par le département de la sécurité et de l'économie ».

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

Dans le cas évoqué par l'auteur de la question écrite urgente, la Ville de Genève et le département de la sécurité et de l'économie ont été saisis d'une demande d'autorisation en vue de l'installation, au cours de Rive, d'un stand d'information dans le cadre des élections présidentielles françaises. Au vu des principes conventionnels, constitutionnels et jurisprudentiels précités, ainsi que des bases légales et réglementaires rappelées ci-dessus, rien ne permettait d'interdire la tenue d'un tel stand d'information susceptible d'intéresser plusieurs dizaines de milliers de personnes domiciliées à Genève et inscrites sur les listes électorales françaises. C'est ainsi que le service de la sécurité et de l'espace publics a délivré son autorisation relative à l'usage accru du domaine public le 16 mars 2017, et que le département de la sécurité et de l'économie a quant à lui délivré son autorisation sous l'angle de l'ordre public en date du 6 avril 2017, en l'absence d'élément susceptible de faire naître la moindre crainte en matière de trouble de l'ordre public. L'expérience a enfin permis de confirmer que la tenue d'un tel stand n'a pas provoqué le moindre trouble.

Le Conseil d'Etat précise enfin que la tenue de stands d'information liée à des campagnes électorales de partis étrangers est extrêmement rare, pour ne pas dire inexistante en dehors des élections présidentielles françaises et que si, par impossible, elle devait se développer, les autorités disposeraient des instruments légaux et réglementaires pour y faire face, au même titre qu'aux très nombreuses manifestations de nature politique organisées à Genève, et pourraient parfaitement, en cas de risques concrets de trouble de l'ordre public, interdire la tenue d'un stand d'information.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP