

CGDM

Coordination genevoise droit de manifester

droitdemanifester@riseup.net

Rue des Terreaux-du-Temple 6 - 1201 Genève

*Dans un monde en crise, l'impérieuse nécessité du droit
de manifester*

**Quatrième rapport de la
Coordination genevoise pour le droit de manifester
(CGDM)
Février 2024**

La Coordination genevoise pour le droit de manifester (CGDM) s'est créée en 2019 afin de répondre à la régression du droit fondamental à la liberté de réunion pacifique observée au cours de la décennie qui a suivi l'entrée en vigueur de la Loi sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu). La CGDM s'est constituée en association en mars 2021 afin de pérenniser son action.

Ses membres fondateurs sont :

AJP, CGAS, SIT, Unia, PdT, SolidaritéS, PS genevois, JS, Les Verts, Grève climat Genève, Grève pour l'avenir, CUAE, Solidarité Tattes, XR Genève, Ligue suisse des droits humains Genève, Le Silure, Collectif pour un 8 mars révolutionnaire, Maison de quartier de la Jonction, BDS, Grève féministe, Action antifasciste, l'Usine, Break free, Coordination Climat et Justice sociale.

1. Introduction

Dans le présent rapport, la Coordination Genevoise pour le droit de manifester examine le droit de manifester à Genève d'avril 2023 à février 2024. En récoltant de manière systématique les violations du droit de manifester, la CGDM dresse dans ce rapport un portrait de la situation genevoise en lien avec le droit de manifester.

Cette année, la situation s'est notamment cristallisée autour des manifestations de soutien au peuple palestinien. Si le Canton de Genève n'a pas posé d'interdictions générales, d'autres obstacles ont été observés et des mesures de répression injustifiées ont été prises.

Depuis sa création, la CGDM dénonce la procédure de demande d'autorisation de manifester telle qu'elle est pratiquée à Genève. Le fait que les autorités exigent une autorisation pour manifester, n'est en soi pas contraire au droit international pour autant qu'elle ne constitue pas un frein à l'exercice du droit de manifester. Or, à Genève, la demande d'autorisation est synonyme d'intimidations de la part de la police, d'émoluments *quasi* systématiques et de conditions absurdes imposées par l'État. Dès lors, de tels comportements constituent un frein à l'exercice du droit de manifester et la procédure de demande d'autorisation à Genève viole l'art. 11 CEDH.

Cette année, des membres du Comité de la CGDM ont pu rencontrer la magistrate chargée du département compétent pour délivrer les autorisations. Il semble que les autorités ne s'opposent pas à ce que des annonces soient formulées, mais elles souhaitent continuer à délivrer des autorisations. Les points soulevés dans le précédent rapport ont été abordés et la situation devra faire l'objet d'un suivi, notamment quant à l'imposition de certaines conditions posées aux organisateur-riche-x-s.

Cependant, la CGDM ne constate pas de diminution de la répression policière lors des manifestations. En outre, les sanctions pénales

sont toujours utilisées de façon aveugle par les autorités. Ceci contraint les organisateur-riche-x-s de manifester à entamer des procédures pour contester les sanctions, avec les coûts et risques que cela comporte.

Le bilan de ce quatrième rapport est préoccupant. En plus de toutes les régressions du droit de manifester à Genève en lien avec les demandes d'autorisations, on continue d'observer des attaques systématiques au droit de manifester. Vous trouverez ci-après de nombreux exemples, non-exhaustifs, des violations du droit de manifester à Genève.

2. Restrictions à la liberté de manifester

2.1 Régime de l'autorisation préalable et interdictions

Régime d'autorisation préalable

Comme déjà évoqué dans les rapports précédents, le législateur genevois a prévu que toute manifestation sur le domaine public est soumise à l'obligation d'obtenir une autorisation préalable de l'autorité cantonale (art. 3 LMDPu), soit du Département des institutions et du numérique (DIN). Les demandes d'autorisation doivent être présentées par une ou plusieurs personnes physiques, majeures, soit à titre individuel, soit en qualité de représentantes autorisées d'une personne morale (art. 4 al. 1 LMDPu).

Il s'agit de l'option la plus restrictive parmi les possibilités de réglementation existantes. De nombreux États ont en effet opté pour le régime de la notification préalable, en exigeant que l'autorité soit informée de l'intention de tenir une réunion, sans besoin d'obtenir une autorisation formelle¹.

Le régime d'autorisation préalable est conforme à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme pour autant qu'il ne constitue pas un frein à l'exercice du droit de manifester.

¹ C'est notamment le cas pour la République de Moldova ou la Pologne, cf. Loi sur les réunions, Pologne, art. 6 § 1.

L'autorisation doit être une simple formalité permettant de régler les détails administratifs et techniques de la manifestation.

Or, la CGDM constate depuis l'adoption de la nouvelle LMDPu que ces exigences ne sont pas remplies.

Les tentatives de changements législatifs ont échoué devant le Grand Conseil, notamment le PL 12651, qui proposait de passer à un régime d'annonce pour les manifestations à but idéal. La gratuité de la procédure d'annonce était également prévue. Ce projet de loi a été rejeté par le parlement cantonal le 13 octobre 2023.

Quant aux possibilités de modifier le règlement d'application de la LMDPu, notamment quant aux délais et frais relatif à la procédure d'autorisation, le Conseil d'Etat refuse de le modifier.

La CGDM prend acte avec regret de ces refus, qui valident un état de fait non conforme au droit international et qui ne manquera pas de perpétuer et justifier les restrictions actuelles au droit de manifester.

Bien que la magistrate chargée du Département compétent fasse preuve d'ouverture quant au principe d'une annonce, la situation ne peut être considérée comme améliorée par rapport aux années précédentes.

La CGDM relève également que la Commune de Carouge tente de forcer les organisateur-riche-x-s de manifestation à formuler des demandes via « e-demarches » alors même qu'aucune obligation d'utiliser un vecteur numérique n'est requis par la loi.

Cette entrave supplémentaire, non requise par la loi, n'est pas acceptable et constitue une nouvelle tentative de limiter le droit de manifester par des conditions formelles liées à l'autorisation.

Interdictions

La Coordination constate également les refus de délivrer des autorisations de manifester par les autorités :

- **Fin 2023**, le Département refuse les autorisations quotidiennes demandées par

le Collectif urgence Palestine, à la place Berthier. Elle délivre des autorisations pour d'autres lieux, en prétextant une appropriation de l'espace public, sans pour autant que d'autres autorisations aient été demandées pour ladite place.

- **Le 12 janvier 2024**, la Ville de Genève a décidé d'interdire la tenue d'une manifestation « Pour un cessez-le-feu à Gaza » prévue sur son territoire le 20 janvier 2024. La Ville se basait sur la Loi sur le domaine public, ainsi que la Loi sur les routes. Cette décision de refus a fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif de première instance. Les juges ont constaté la nullité de la décision communale, car les communes n'ont pas de compétence en matière de droit de manifester. La manifestation a pu se dérouler comme prévu. La Ville de Genève a déposé un recours contre le jugement.

2.2 Délai et frais

Toute demande d'autorisation pour une manifestation doit être déposée dans un délai fixé par voie de règlement (art. 4 al. 1 LMDPu), soit actuellement 30 jours à l'avance. En cas d'événement exceptionnel, le délai peut être réduit à 48 heures (art. 2 Règlement d'exécution de la loi sur les manifestations sur le domaine public – RMDPu).

S'agissant des frais, la loi genevoise prévoit la possibilité de « percevoir un émolument par autorisation » (art. 4 al. 4 LMDPu), qui se situe entre CHF 20.- et CHF 500.- (art. 6 RMDPu).

Cet émolument peut être vu comme une sanction pour les demandes d'autorisation déposée hors délai de 30 jours, lorsque le Département considère que le non-respect du délai réglementaire n'est pas justifié par une « urgence objective ». Cette condition ne ressort pas du texte légal.

La rencontre avec la magistrate du Département a permis d'aborder la question des frais. Si il a été refusé de renoncer à ces frais, le Département peut faire l'objet d'une certaine souplesse. Ainsi, afin d'être exempté de frais, l'annonce ou la

demande d'autorisation doit être formulée le plus tôt possible, même sans être complète. C'est ainsi qu'il faut déposer les demandes d'autorisations sans attendre d'avoir décidé les détails du parcours ou de l'heure précise de rendez-vous.

Ainsi, une demande incomplète déposée plus de 30 jours à l'avance devra être exemptée de frais. Ce changement de pratique avantageux ne saurait cacher le fait qu'il est rarement possible pour les organisateur-riche-x-s de manifestations de prévoir autant à l'avance la tenue d'événements qui fondent les demandes.

La CGDM continue de militer pour qu'une différence soit effectuée entre les deux types de manifestation et qu'il ne soit plus possible de percevoir des émoluments pour les manifestations à caractère idéal. Il convient également de rappeler que les annonces ne sont pas l'équivalent d'une demande d'autorisation et qu'elles ne peuvent pas être traitées comme tel.

2.3 Conditions et restrictions

Lorsqu'il délivre l'autorisation, le Département fixe les modalités et les 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 et/ou l'itinéraire de la manifestation, ainsi que la date et l'heure du début et de fin prévues de celle-ci (art. 5 al. 2 LMDPu).

Dans la pratique, il est courant que les autorités refusent d'autoriser des rassemblements devant les lieux requis, alors même que ces derniers revêtent un lien particulier avec la manifestation.

Durant la période d'observation, des conditions que la CGDM juge inacceptables ont été posées aux manifestations suivantes :

- **En mai 2023**, pour une manifestation syndicale, l'autorisation est donnée pour un nombre maximal de personnes et à des conditions chicanières, à savoir sur un passage étroit, dont la moitié devait être laissée libre. Vu la configuration et la participation, cette condition n'était réalisable, mais la police l'a exigée sur le moment malgré tout.

- **Le 13 octobre 2023**, préalablement à un rassemblement en soutien aux luttes autochtones du Mexique et d'Amérique latine, il est exposé aux organisateur-riche-x-s des conditions – fausses – pour limiter les possibilités de manifester, notamment le fait qu'il serait impossible d'organiser des événements sur des questions internationales sur la rive gauche.

2.4 Sanctions pénales contre les organisateur-riche-x-s

Selon la loi genevoise, la personne qui a omis de requérir une autorisation de manifester ou ne s'est pas conformée à sa teneur est punie d'une amende jusqu'à CHF 100'000.- (art. 10 LMDPu).

Les sanctions suivantes ont été observées en lien avec l'absence d'autorisation de manifester :

- **Le 2 juin 2023**, plusieurs centaines de personnes ont défilé en soutien à un jeune écologiste soupçonné de dégradations matérielles contre l'entreprise Holcim. Le parcours avait été négocié avec les autorités et à l'issue de la manifestation, les policiers de liaison n'avaient communiqué aucun grief particulier aux organisateurs. Pourtant, en janvier 2024, la police et le Service des contraventions délivrent une amende contre l'une des deux personnes de contact de la police, qui se trouve être l'une des membres actives de notre Coordination depuis plusieurs années. Son amende pour « refus d'obtempérer » sera contestée devant les tribunaux.
- **Entre novembre 2023 et janvier 2024**, des manifestant-e-x-s sont lourdement amendé-e-x-s pour des rassemblements de soutien au peuple palestinien à la place Philibert-Berthelier. Le Département avait délivré des autorisations pour d'autres lieux, moins visibles, pour ces manifestations quotidiennes. Leurs amendes seront contestées devant les tribunaux.

2.5 Répression et sanctions contre les participant-e-x-s

La loi genevoise prévoit également la possibilité d'amender les personnes qui portent une tenue qui pourrait empêcher leur identification ou qui couvrent leur visage (art. 6 al. 1 LMDPu). L'amende pouvant également aller jusqu'à CHF 100'000.- (art. 10 LMDPu). À cela s'ajoutent d'autres infractions comme le délit d'« émeute » ou les contraventions à la loi sur les explosifs, pour l'usage de matériel pyrotechnique, ou encore au règlement sur la salubrité et la tranquillité publique, qui réprime l'excès de bruit (art. 16 RSTP) ou la diffusion « parlante ou musicale » transmise par un appareil sur la voie publique (art. 29 RSTP).

Au cours de ces dernières années, ces dispositions ont été largement appliquées à l'encontre de personnes participant à des rassemblements à Genève.

- **Le 6 juin 2023**, le comité de soutien à l'initiative 1000 emplois a organisé une flash-mob devant l'Office cantonal de l'emploi en guise de conférence de presse, sans annonce ou demande d'autorisation. L'espace public a été occupé par l'installation de 1000 bouteilles symbolisant les 1000 emplois annuels à créer. Une quinzaine de militante-e-s y ont participé. Suite à l'appel du gérant des lieux, il n'a pas fallu plus de 10 minutes pour que 18 policiers (plus nombreux que les participant-e-s) en tenue d'assaut se présentent sur les lieux pour ordonner la cessation de l'action. Des identités ont été contrôlées. Le gérant des lieux a renoncé à déposer plainte pour violation de domicile, il n'y a pas eu de suite. Toutefois, le déploiement de forces de l'ordre était clairement disproportionné au regard de l'action flash-mob en cours.
- **En octobre 2023**, dans le cadre d'une action de solidarité syndicale, des militants se rassemblent pacifiquement devant un lieu de travail sur la Commune de Carouge. Vu l'imprévisibilité de l'événement en question, aucune demande n'est formulée. Les autorités communales ont cependant décidé d'appeler la police, laquelle a procédé à des contrôles, alors qu'aucun trouble à l'ordre public ne le justifiait.
- **Le 6 novembre 2023**, une manifestation spontanée de solidarité est convoquée devant le centre de détention administrative de Frambois. Moins de 10 personnes sont présentes et le rassemblement dure moins d'un quart d'heure. La police intervient et amende une participante pour avoir troublé la tranquillité en scandant des slogans de solidarités.
- **Le 26 décembre 2023**, une soixantaine de personnes se sont rassemblées devant la poste du Mont-Blanc pour manifester pacifiquement en faveur de la cause kurde. La police a empêché tout défilement, y compris en zone piétonne. La police a fait usage de la force et a envoyé du gaz lacrymogène dans la foule pourtant composée de jeunes enfants et de personnes âgées. Souhaitant éviter la confrontation, les drapeaux ont été rangés et les personnes se sont déplacées vers la gare. Un cordon de police les en a empêchés. La banderole a été confisquée. Les personnes présentes ont fait l'objet d'agressivité verbale et physique, étant notamment poussés à prendre le tram.

Ces tentatives d'intimidations exercées par la police lors d'une manifestation pacifique sont disproportionnées et contraires à l'exercice du droit de manifester.

2.6 Acquiescement et non-lieux devant les Tribunaux

Durant la même période, les tribunaux genevois ont rendu différents jugements annulant ou modifiant les sanctions et décisions prononcées par les autorités.

- **Le 11 juillet 2023**, le Tribunal de police a exempté de toute peine une organisatrice d'une conférence de presse sur le domaine public, en lien avec la Grève Féministe. Le rassemblement était pacifiste et bref. Elle n'a causé aucun débordement. La procédure n'est pas terminée, un recours est envisagé pour demander un acquiescement en lieu et place d'une exemption de peine.
- **Le 31 juillet 2023**, le Tribunal fédéral a définitivement acquitté un manifestant

ayant participé à l'action « 4m2 » au printemps 2020. D'autres participant-es-x avaient déjà bénéficié d'un acquittement, mais pas cette personne, ayant décidé de filmer l'action – disproportionnée – de la police. Les autorités pénales cantonales soutenaient que l'arrestation du manifestant ne relevait pas du droit de manifester, car elle s'est produite cinq minutes après la fin officielle du rassemblement. Or, les sanctions prises après la fin officielle d'une manifestation peuvent également constituer des restrictions non admissibles à la liberté de manifester.

2.7 Revers et restrictions judiciaires

Durant la période d'observation, les tribunaux genevois et fédéraux ont rendu différents jugements ayant des effets négatifs sur la liberté de manifester.

- **Le 17 avril 2023**, le Tribunal fédéral a validé les sanctions pénales à l'encontre de manifestant-e-x-s participant à la Critical Mass à Genève. Les sanctions pénales, basées sur la loi sur la circulation routière, sont une manière détournée de réprimer le droit de manifester.
- **Le 30 mars 2023**, dans une affaire genevoise, le Tribunal fédéral a considéré que l'utilisation du « mobile honorable » pour atténuer la peine de militant-e-x-s du climat viole le droit fédéral dans tous les cas où des actions entraînent, par leur violence, des dommages matériels ou un danger pour l'intégrité physique de tiers.
- **Le 27 novembre 2023** la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a jugé irrecevable la requête de la CGAS, ayant conduit la Cour à condamner la Suisse en 2022. D'autres cas, sont en cours pour les mêmes faits, à savoir les interdictions de manifester durant la pandémie de COVID-19.

3. Conclusion

Il ressort du quatrième rapport de la CGDM que le droit de manifester à Genève continue d'être violé régulièrement.

Le Département et certaines communes persistent dans une pratique restrictive relative au processus de demande d'autorisation, ce qui crée de réelles entraves au droit de manifester. À tel point que la CGDM dénonce une non-conformité au droit international. En particulier, il a été relevé à plusieurs reprises dans ce rapport, que le département recourt à des pratiques d'intimidation lors des demandes d'autorisation de manifester. Ceci crée un *chilling effect* rendant l'organisation de manifestation très compliquée pour des groupes qui ne serait pas extrêmement bien rodés. Ceci constitue clairement un frein à l'exercice du droit de manifester.

Par ailleurs, le rejet des changements législatifs soutenus par la CGDM sont à déplorer. Il n'existe toujours aucune distinction entre manifestation à caractère idéal et à caractère commercial. Dès lors, les mêmes pratiques sont appliquées pour les deux types de manifestations. Ce traitement non différencié implique que les organisateur-trice-x-s de manifestations doivent souvent déboursier des frais pour l'organisation de leurs cortèges ou rassemblements.

Il est une nouvelle fois relevé dans le rapport, que lorsque les cas sont amenés devant les tribunaux, la justice donne souvent raison aux manifestant-e-x-s. Ceci est encourageant, mais crée beaucoup d'incertitudes. Il serait plus efficace de changer la loi ainsi que la pratique administrative et policière, en amont.

Par ailleurs, il est nécessaire de relever que les pratiques policières de restriction des droits de rassemblement et de manifestation, de fichage des participant-es ainsi que les nombreux cas de violence qui ont été dénoncés lors d'interventions sont toujours préoccupants.

Finalement, il est constaté que la police a usé de son pouvoir de manière disproportionnée plusieurs fois durant la période examinée. Elle a même recouru à la force lors de manifestation pacifique. Ceci est évidemment inquiétant et nécessitant une réelle réflexion commune.

Les précédents rapports sont toujours disponibles sur demande.

- 1er rapport CGDM: Manifester c'était mieux avant. Rapport sur la régression de la liberté de réunion pacifique à Genève (2015-2019), déc. 2019.
- 2e rapport CGDM: À Genève, autorisation rime avec répression, septembre 2021.
- 3e rapport CGDM, mai 2023.