

*Date de dépôt : 25 avril 2011*

## **Rapport**

**de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Olivier Jornot, Nathalie Fontanet, Alain Meylan, Edouard Cuendet, Fabienne Gautier, Renaud Gautier, Antoine Barde, Serge Hiltbold modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (F 3 10) (Manifestations à potentiel violent)**

*Rapport de majorité de M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet (page 1)*

*Rapport de minorité de M<sup>me</sup> Irène Buche (page 19)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission judiciaire et de la police a examiné le projet de loi modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (F 3 10) (Manifestations à potentiel violent) au cours des séances des 20 mai, 24 juin, 7 octobre et 21 octobre 2010 sous la présidence de M. Frédéric Hohli. Elle a bénéficié de l'appui précieux de M. Nicolas Bolle, secrétaire adjoint au DSPE. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Leonardo Castro, que la rapporteur remercie pour la qualité de son travail.

#### **Préambule**

Il sied de préciser que le PL 10615 a été déposé par le groupe libéral suite à la manifestation du 28 novembre 2009 et aux inacceptables scènes d'émeutes provoquées par quelques centaines de casseurs participant à cette

manifestation. Voitures incendiées, vitrines brisées, scènes de panique, Genève a en effet été le 28 novembre 2009 le théâtre de comportements intolérables.

Les groupes UDC, MCG et PDC ont également déposé différents projets de lois et motions suite à cette manifestation. Ces projets et motions ont été traités en parallèle du PL 10615 et ont finalement été retirés par leurs auteurs au bénéfice du seul PL 10615.

### **1) Présentation du projet de loi par son auteur**

M. Jornot précise d'emblée que le projet de loi libéral est compatible avec la constitution.

Il explique que le projet prévoit tout d'abord un interlocuteur privilégié de la police, soit le bénéficiaire de l'autorisation qui doit se tenir à disposition pendant toute la durée de la manifestation. Ceci afin de permettre un dialogue plus efficace entre l'organisateur et la police.

Le projet de loi prévoit également que l'itinéraire du cortège doit tenir compte des risques pour les personnes et les biens. Ainsi, dans certains cas, après une pesée des intérêts, le droit de défiler peut être interdit et les manifestants assignés à un lieu précis. M. Jornot précise toutefois qu'il ne s'agit pas de prévoir systématiquement que les manifestations se tiennent sous les fenêtres des organisations internationales ce qui prêterait la Genève internationale.

Le projet tend également à impliquer les organisateurs par le biais d'un service d'ordre afin d'introduire le principe selon lequel le bon ordre de la manifestation ne relève pas que des services publics.

L'intervention de la police pour des contrôles préventifs avant le début du cortège est également prévue par ce projet de loi. Ceci afin de permettre de vérifier que des casseurs ne se dissimulent pas déjà dans le cortège.

Le projet de loi prévoit aussi à l'article 8, al.4 la possibilité pour l'Etat de se retourner contre les organisateurs si une faute ou une négligence peut leur être reprochée. L'article 10 permet quant à lui de décupler le montant de l'amende en cas d'omission de requérir l'autorisation, de non-respect de ses conditions ou de non obtempération aux injonctions de la police. Enfin, l'article 10A introduit un délai de carence pendant lequel le département peut refuser toute nouvelle autorisation, soit si le bénéficiaire n'a pas respecté les conditions et charges posées par l'autorisation soit si la manifestation a donné lieu à des atteintes graves aux personnes et aux biens.

Un député MCG estime que le projet de loi libéral est trop précis et tombe dans l'opérationnel. Concernant le lieu des manifestations, il estime que les manifestants ont le droit de se faire entendre par les organisations internationales au vu de la mondialisation et de la situation actuelle. Il précise que le groupe MCG n'est pas contre les manifestants, mais contre les déprédations à Genève.

Une députée UDC estime que le projet de loi libéral n'est pas compliqué et qu'une loi doit pouvoir être appliquée facilement sans une ribambelle de règlements. Elle informe d'ores et déjà que le groupe UDC déposera un amendement à l'article 10A afin de prolonger le délai de carence, conformément au projet de loi 10612 déposé par l'UDC.

Une députée Verte reconnaît que les déprédations sont inacceptables. Toutefois, elle rappelle que les groupes violents comme les Black Blocs se greffent sur les manifestations pour casser au détriment des organisateurs. Elle regrette le fait de réduire le droit de manifester et de punir les mauvais coupables. Elle ajoute que les problèmes surviennent souvent lorsque le défilé se dissout, car les casseurs se dispersent et cassent. Elle salue la volonté d'améliorer la coordination entre les organisateurs et la police. Toutefois, concernant le service d'ordre, elle indique qu'il n'est pas possible de demander aux citoyens de faire le travail de la police. Même si elle soutient le principe de responsabilité du citoyen, elle évoque les dangers du service d'ordre à la française. S'agissant du délai de carence, elle regrette que le projet de loi prévoit l'absence de faute et qu'un organisateur puisse ainsi être amené à payer pour un groupe de casseurs.

Une députée Socialiste rappelle que lorsqu'on demande une autorisation de manifester, le département demande déjà un service d'ordre et une personne de référence qui doit rester joignable en tout temps par la police. Elle ajoute que la police peut déjà également inviter les manifestants à déplacer le lieu de la manifestation.

## 2) Auditions

### *Audition de M<sup>me</sup> Isabel Rochat, conseillère d'Etat, DSPE*

M<sup>me</sup> Rochat rappelle que la loi du 26 juin 2008 est une bonne loi qui donne aux autorités administratives les moyens pour restreindre les manifestations à risques, après une pesée d'intérêts scrupuleuse. Elle souligne que le cadre légal existe donc et que son application dépend de la volonté politique.

Elle estime que la responsabilité financière de l'organisateur est une bonne piste et qu'elle va dans le sens de ce qui se discute au parlement

fédéral. Elle explique que ce qui est prévu pour les organisateurs de manifestations sportives doit pouvoir être appliqué aux organisateurs d'autres types de manifestations.

S'agissant des itinéraires, elle indique que depuis les débordements du 28 novembre 2009, des parcours ont été modifiés afin de ne pas entraver l'activité des commerces des Rues Basses.

S'agissant du délai de carence, elle estime que caractère plus contraignant du PL 10615 pourrait apporter des améliorations.

A la question d'une députée Verte, M<sup>me</sup> Rochat indique que de préciser que les personnes doivent se conformer aux injonctions de la police comme prévu à l'article 4, al. 5 du projet de loi est susceptible de faciliter le travail de la police, même si cela va de soi. Le département précise que cette disposition concrétise la pratique et que cette exigence est déjà prévue dans les autorisations.

A une nouvelle question de la même députée Verte, M<sup>me</sup> Rochat répond que le Conseil d'Etat *in corpore* est bien favorable à la mesure visant à imputer la responsabilité financière aux organisateurs de la manifestation.

A la question d'une députée UDC concernant l'opportunité d'appliquer un délai de carence de 10 ans plutôt que de 5 ans, M<sup>me</sup> Rochat estime qu'il convient de laisser une marge de manœuvre et soulève un problème d'application d'un tel délai.

Une députée Socialiste indique que, si elle comprend bien l'objectif de l'article 5, al. 4 du PL 10615 relatif au service d'ordre, elle s'inquiète du rôle qui devrait être joué par le citoyen membre d'un tel service d'ordre. Elle estime que cet article ne tient pas compte de la réalité.

M. Jornot, auteur du PL 10615, constate que le service d'ordre demandé par le projet de loi est différent de ce qui peut se faire en France par exemple. Il souligne une différence de logique entre un Etat qui doit intervenir et réduire les risques créés par l'organisateur et le fait qu'un organisateur doit contribuer, de manière proportionnelle, à réduire ce risque. Concernant l'imposition d'un service d'ordre, il explique que cette exigence est déjà prévue par la pratique et qu'une assise légale ne serait pas superflue. Il ajoute que dans 90% des manifestations, il n'est pas nécessaire de constituer un service d'ordre.

Le président de la commission Radical demande s'il ne serait pas opportun d'exiger une caution raisonnable afin de s'assurer que l'organisateur ne modifie pas le parcours. M<sup>me</sup> Rochat estime qu'une telle exigence pourrait être contraire à la liberté de manifester et engendrer

l'apparition d'abus et de mesures discriminatoires susceptibles d'entraîner des recours.

***Audition de M. Christian Cudré-Mauroux, lieutenant-colonel ; commandant de la gendarmerie***

En préambule, M. Cudré-Mauroux informe qu'entre 2003 et 2010, la police a géré 2645 manifestations, dont 385 politiques, 991 internationales, 175 syndicales, 94 alternatives et 5 sportives. Il relève 3 situations problématiques: la manifestation internationale au cours de laquelle les Tamouls ont tenté de pénétrer dans l'enceinte de l'ONU, la manifestation alternative concernant Rhino en juillet 2007 et enfin la manifestation interdite anti-WEF de janvier 2009. Il constate que le taux est marginal et estime que la difficulté consistait en l'absence de contact avec les organisateurs pendant le défilé. Il suggère de mettre en place un rapport de confiance, car cela permettrait de légitimer l'organisateur pour prendre la décision de se retirer ou s'arrêter afin de laisser la police intervenir.

M. Cudré-Mauroux indique concernant l'article 4 al. 5 du projet de loi relatif à la présence du bénéficiaire de l'autorisation que celui-ci n'est pas en fait pas toujours présent, par exemple pour cause de maladie et regrette de limiter la personne de contact au seul bénéficiaire de l'autorisation.

S'agissant de l'article 5 al.3 relatif à l'intervention de la police et de ses moyens sur tous le parcours, il rappelle qu'il arrive que la composition des manifestations ne permette pas l'emploi de toutes les mesures. Ainsi, lors de la manifestation anti-OMC, un tracteur remorquait des enfants. Il se réjouit toutefois que le projet de loi prévoit l'intervention de la police avec une large palette d'actions, mais prévient que dans certains cas cela ne sera pas possible.

Concernant l'article 5, alinéa 4 relatif au service d'ordre, il rappelle que cette exigence est mentionnée dans les autorisations. Toutefois, il propose d'aller plus loin en imposant un nombre minimum de personnes pour ce service d'ordre. Il estime que les attentes vis-à-vis du service d'ordre doivent pouvoir être négociées lors de l'octroi de l'autorisation. Il précise que le service d'ordre ne doit pas se substituer à la police mais doit fournir toutes les informations pour faciliter l'action de la police en cas de débordement. Il reconnaît que jusqu'à présent les services d'ordre ne font pas ou font mal leur travail. Il suggère de développer un lien de confiance entre les organisateurs et la police afin de modifier la pratique. Il cite la manifestation anti-OMC où le lien de confiance était présent, mais indique que lorsque les manifestants

ne jouent pas le jeu, l'organisateur est désarmé. Il insiste sur la nécessité d'établir des liens et de définir les rôles.

S'agissant du délai de carence, il estime que la durée est une question délicate. Il rappelle que le problème pratique est de mettre la main sur l'organisateur. Il propose éventuellement de tenir compte de la récidive pour fixer la durée du délai de carence.

A une question de l'auteur du projet de loi, M. Cudré-Mauroux répond que l'analyse des risques est effectuée par l'officier de renseignement de la police s'adresse à la Confédération et établit une liaison inter-police, afin d'avoir des renseignements en amont. Il explique qu'ensuite la police effectue une analyse plus tactique, notamment sur la question de l'itinéraire ce qui permet de connaître les risques avant de rencontrer les organisateurs.

M. Cudré-Mauroux rappelle s'agissant des itinéraires que des principes ont été fixés depuis la manifestation du G8 et que les manifestations sont rarement autorisées à passer dans les rues-basses. Il explique que l'itinéraire doit minimiser les risques et les entraves à la population ce qui implique que le pont du Mont-Blanc est évité lors d'un défilé d'une rive à l'autre. Il ajoute que le pont de la Coulouvrenière doit rester libre en raison des transports publics et de l'accès à l'Hôpital. Enfin, il indique que lors de manifestations internationales il est important que les manifestants aient accès au symbole ce qui permet de pacifier la manifestation.

A la question de l'auteur du projet de loi qui rapporte que l'impression du public est que les manifestations débouchent sur peu d'arrestations, M. Cudré-Mauroux cite un ancien procureur général qui disait qu'il valait mieux un bon coup de matraque plutôt qu'une mauvaise procédure. Il rappelle que les interpellations sont massives mais que par exemple lors de la manifestation du G8 elles n'ont souvent rien donné en raison du manque de consistance des dossiers. Il ajoute que désormais la police interpelle uniquement les individus pour lesquels la procédure peut aboutir. Toutefois même si cette méthode permet d'arrêter les bonnes personnes il constate l'affaiblissement du dispositif tactique pendant que le policier consolide le dossier avec l'individu sorti du cortège.

A une députée PDC qui s'interroge sur l'impact de la vidéosurveillance, M. Cudré-Mauroux répond qu'elle est une aide utile pour les poursuites pénale. Il précise que la vidéosurveillance doit également être mobile. Il indique que des policiers en uniforme filment en continu le cortège afin de collecter des images ce qui a un effet dissuasif. Il ajoute que la Police effectue également des contrôles préventifs, soit environ 800 lors de la manifestation anti-OMC. Il soulève que cela serait utile d'avoir plus de

caméras aux endroits stratégiques comme l'OMC, les Nations ou la rue de la Corraterie.

A la question d'une députée UDC sur l'absence des organisateurs, M. Cudré-Mauroux explique que les problèmes ne sont pas forcément liés à l'absence des organisateurs. Il ajoute que concernant les organisateurs qui ne respectent jamais les conditions fixées dans l'autorisation, le préavis sera négatif. Il doute néanmoins de la possibilité d'interdire la manifestation.

Une députée Socialiste demande si sur le plan pratique un organisateur respectueux des conditions de l'autorisation est en mesure de juguler la montée de violences lorsqu'un groupe violent prend la manifestation en otage. M. Cudré-Mauroux répond que le principe de la subsidiarité doit être renforcé. Il explique que l'organisateur doit informer la police de ce qui se passe à l'intérieur du cortège et attendre les forces de l'ordre. Il ajoute que les organisateurs doivent faire attention au discours qu'ils tiennent et ne doivent pas dire que la manifestation est ouverte à tous alors que les groupes à risques ne sont pas les bienvenus.

Aux autres questions de la même députée socialiste, M. Cudré-Mauroux indique que le service d'ordre ne doit pas intervenir physiquement mais se concentrer sur la transmission d'informations. Il répond que le projet de loi est novateur dans le sens qu'il est important d'implémenter de bonnes pratiques qui font changer les mentalités. Il souligne la nécessité de créer un cadre favorable pour que les règles de la manifestation soient respectées. Il soulève qu'il n'est toutefois pas simple de coordonner 5000 personnes. Enfin s'agissant de la responsabilité financière de l'organisateur, il répond qu'il s'agit d'être incitatif pour que les organisateurs soient compétents.

Enfin à une question du président de la commission Radical qui se demande s'il ne serait pas mieux de prévoir dans les manifestations à risque, un service d'ordre professionnel en plus des médiateurs, M. Cudré-Mauroux répond que la sous-traitance du service d'ordre n'est pas forcément une bonne idée. Il précise que le rôle du service d'ordre est la médiation et l'information mais révèle que la difficulté est de trouver des personnes prêtes à jouer le jeu.

### **3) Débats de la commission**

L'auteur du PL 10615 incite les commissaires à entrer en matière sur ce projet de loi. Il explique qu'il concrétise la pratique en donnant des bases légales formelles qui permettent aux autorités politiques de justifier leur action. Par ailleurs il convient que ce projet de loi nécessite des améliorations notamment sur la personne de contact. Quant à la création d'un service

d'ordre, il indique que ce projet de loi permet l'instauration d'un rapport de confiance et d'une responsabilité. Concernant la responsabilité financière, il informe qu'il n'est pas possible d'inventer des règles de responsabilités cantonales, ni d'exiger des cautionnements préventifs. Il précise que ce projet de loi prévoit que l'organisateur engage sa responsabilité selon les règles de droit civil. Il convient que la poursuite de l'organisateur devra être proportionnelle entre celui qui respecte les conditions et celui qui appelle à la haine et au combat.

Une députée UDC annonce que son groupe entrera en matière sur ce projet de loi.

Une députée Verte convient de l'instauration d'un service d'ordre comme expliqué par M. Cudré-Mauroux et non à la française. Elle estime en revanche que le délai de carence et la responsabilité financière de l'organisateur posent problèmes. Elle estime que la responsabilité est difficile à définir car une manifestation peut déraiper alors même que l'organisateur aurait fait tout juste. Elle remarque que l'article 10A relatif au délai de carence prévoit une sanction sans faute de l'organisateur et craint que cette mesure ainsi que la responsabilité financière aient pour effet de supprimer la liberté de manifester. Elle conclut que le groupe des Verts n'entrera pas en matière.

Des députés MCG, PDC et R déclarent que leurs groupes respectifs voteront l'entrée en matière.

**Le président de la commission met au vote l'entrée en matière du PL 10615 laquelle est acceptée par 6 oui (1 PDC, 2 R, 2 L, 1 UDC), 5 non (2 S, 2 Ve, 1 MCG) et 0 abstention.**

#### **4) Examen de détail**

##### **Art. 1**

**L'article 1 est mis au vote et accepté par 8 oui (1 PDC, 2 R, 2 L, 1 UDC, 2 MCG), 4 non (2 S, 2 Ve) et 0 abstention**

##### **Art. 4, al. 5 (nouveau)**

A la demande de l'auteur du projet de loi qui tient à tenir compte des explications de M. Cudré-Mauroux, le département propose l'amendement suivant :

« *Le bénéficiaire de l'autorisation ou une personne désignée par lui est tenu de se tenir à disposition de la police pendant toute la manifestation et de se conformer à ses injonctions.* »

Un député UDC remarque que les casseurs discréditent les causes et qu'ils sont facilement identifiables avec leur équipement. Il souhaite imposer aux organisateurs l'obligation de prévenir la police de la présence de casseurs. Il regrette que cette communication ne se fasse pas dans les faits. Il estime également qu'il est possible d'extraire les casseurs avant le départ du cortège.

M. Jornot informe que l'article 6, al. 2 concerne le contrôle préventif et a été rédigé à l'époque en réaction à cette situation. Il rappelle les propos de M. Cudré-Mauroux invoquant le manque d'effectifs pour sortir des casseurs d'une manifestation comportant un grand nombre de personnes. Il signale tout de même défendre cet article car il estime qu'une base légale est nécessaire. Concernant la collaboration entre les organisateurs et la police, il souligne que M. Cudré-Mauroux est favorable à la création d'un service d'ordre qui agirait comme un service de renseignement. Il ajoute que le projet de loi prévoit que les parties doivent se conformer aux injonctions. C'est pourquoi, il estime que tout le dispositif est présent pour répondre au souhait du député UDC.

Un député Vert relève qu'il est impossible de déduire que les casseurs soient les interlocuteurs des organisateurs. Il souligne que les organisateurs n'ont aucun contrôle sur les casseurs. De plus il estime que demander aux organisateurs d'agir risque d'amorcer les débordements.

**L'amendement à l'article 4, alinéa 5** «*Le bénéficiaire de l'autorisation ou une personne responsable désignée par lui est tenu de se tenir à disposition de la police pendant toute la manifestation et de se conformer à ses injonctions*» **est mis au vote et accepté par 9 oui (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG) et 4 non (2 S, 2 Ve).**

**Art. 5, al. 3, 4 et 5 (nouvelle teneur), l'al. 4 devenant al.6**

**Al. 3**

Un député MCG propose l'amendement suivant à l'alinéa 3 :

«Les manifestation ayant pour sujet de fond une organisation internationale ne peuvent avoir lieu que devant le siège de ladite organisation sans défilé dans les rue de Genève. ».

Le député MCG considère qu'il n'y a aucun intérêt à défiler dans les rues de Genève, lorsque le but est de manifester contre une organisation internationale. Il précise que cet amendement permet de prévenir les casses des commerces genevois.

L'auteur du projet de loi rappelle que le département peut décider dans certains cas d'interdire les défilés et de choisir le lieu de manifestation approprié, dans le respect du principe de la proportionnalité. Il ajoute qu'une grande partie des manifestations internationales se déroulent à la place des Nations. Il estime que le déroulement des manifestations devant les organisations internationales revient à les désigner comme cibles et viole les accords de siège. Il comprend les inquiétudes du groupe MCG mais rappelle que les auditions ont laissé entendre que la solution avancée par le MCG est inappropriée.

Le député MCG indique que l'amendement n'est pas inapproprié mais excessif car il supprime la marge de manœuvre du département. Cependant il estime que l'Etat ne doit pas avoir une telle marge de manœuvre en raison des pratiques variables selon la couleur politique du chef du département. Il insiste sur la responsabilité de protéger les commerces de Genève.

Le département rappelle que la proposition MCG est contraire à la liberté de réunion et prévoit une inégalité de traitement.

<b>L'amendement du MCG est mis au vote et refusé par 2 oui (2 MCG) et 12 non (2 S, 3 Ve, 1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)</b>
--

#### Al. 4

M. Jornot auteur du projet de loi rappelle que l'article 5 dans son ensemble forme le cœur du projet et souligne l'intérêt de M. Cudré-Mauroux pour cette disposition. Il explique que la collaboration entre les organisateurs et la police doit notamment se faire par la constitution d'un service d'ordre, qui n'a pas pour vocation de jouer les gros bras. De plus, il estime qu'il est utile de rajouter une phrase sur la collaboration afin de répondre au souhait de M. Cudré-Mauroux, et propose l'amendement suivant :

« Lorsque cette mesure (...) du requérant à remplir la charge. **Le service d'ordre est tenu de collaborer avec la police et de se conformer à ses injonctions** ».

Une députée Socialiste propose l'amendement suivant qui en outre, supprime les dernières phrases de l'alinéa :

*« Lorsque cette mesure (...) mise en place d'un service d'ordre **destiné à la médiation et à la transmission d'informations à la police** »*

M. Jornot estime que les deux dernières phrases de l'alinéa ont leur importance et qu'il est utile de rappeler le principe de proportionnalité ainsi que le pouvoir de s'assurer de la capacité du requérant à mener la manifestation. Il ajoute ne pas avoir d'objections à préciser la mission du service d'ordre mais estime que la formulation choisie est inappropriée.

Une députée Socialiste se réfère au point 15 des conditions pour obtenir une autorisation et estime que ce document prévoit déjà les règles auxquelles les organisateurs doivent se conformer. Elle s'étonne d'ailleurs qu'il soit demandé aux organisateurs d'évaluer les risques alors que la police est elle-même incapable de le faire !

La députée Socialiste modifie son amendement comme suit :

*« Lorsque cette mesure (...) mise en place d'un service d'ordre **destiné à la médiation et à la transmission d'informations** »*

Une députée Libérale rappelle que tous les organisateurs de manifestations ne sont pas tous bien-pensants. Elle rappelle les appels dans les médias invitant tous les manifestants quels qu'ils soient à se joindre à la manifestation. Elle rappelle que la responsabilisation des organisateurs est un point essentiel du projet de loi, surtout lorsqu'ils créent des risques.

M. Jornot indique que le projet de loi prévoit que l'évaluation des risques se fait par le département. Il n'a pas d'objections à l'amendement pour autant que le groupe Socialiste vote le projet de loi.

Un député UDC constate que cet article est censé éviter la casse. Il propose donc un nouvel amendement :

*« Lorsque cette mesure (...) mise en place d'un service d'ordre **qui notamment informe la police de la présence d'éventuels casseurs** ».*

**L'amendement libéral suivant est mis au vote « Lorsque cette mesure (...) du requérant à remplir la charge. Le service d'ordre est tenu de collaborer avec la police et de se conformer à ses injonctions. » et est accepté par 7 oui (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG) et 5 non (2 S, 3 Ve).**

**L'amendement Socialiste suivant est mis au vote** «*Lorsque cette mesure (...) mise en place d'un service d'ordre destiné à la médiation et à la transmission d'informations.* » **et est refusé par 5 oui (2 S, 3 Ve) et 9 non (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG).**

#### **Al. 5**

L'auteur du projet de loi signale que l'alinéa renforce la responsabilité du département en lui ôtant sa marge de manœuvre.

**L'article 5 dans son ensemble ainsi amendé est mis au vote et accepté par 9 oui (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG) et refusé par 5 non (2 S, 3 Ve).**

Après le vote, une députée Socialiste fait remarquer que l'alinéa 5 du projet de loi modifie le « *ou* » du texte de loi actuel en « *et* ».

L'auteur du projet de loi signale que cette modification n'est pas voulue.

**L'amendement suivant de l'alinéa 5 est donc mis au vote** «*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* » **et est accepté par 9 oui (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG) 2 non (2 S), et 3 abstentions (3 Ve).**

#### **Art. 6, al. 2 (nouveau, les al. 2 à 6 devenant 3 à 7) et (nouvelle teneur)**

Une députée Verte regrette l'ajoute de « *sans délai* » à cette disposition. Elle déplore également le fait de devoir sans cesse répéter que l'on doit se conformer aux instructions de la police ce qui lui paraît normal.

**L'article 6, al. 2 est mis au vote et est accepté par 9 oui (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG) et 5 non (2 S, 3 Ve).**

#### **Art. 8 al, 2 (nouveau)**

Une députée Verte répète le désaccord de son groupe sur cette disposition qui prévoit la responsabilité de l'organisateur même lorsqu'il a fait tout ce qui lui est demandé. Elle rappelle que M<sup>me</sup> Rochat a confirmé que les casseurs interviennent aux dépens des organisateurs.

M. Jornot signale que cette remarque vaut pour l'ancien projet de loi qui créait une responsabilité civile nouvelle ce qui semble impossible au niveau du droit fédéral. Il explique que l'article du présent projet de loi invite l'Etat à faire usage de son droit lorsque l'organisateur engage sa responsabilité selon les règles du droit fédéral. Il distingue un organisateur qui a tout respecté de celui qui a manqué à ses obligations, par exemple en omettant de transmettre des informations qu'il détenait à la police. Il estime que cet article ne pose pas de problèmes.

Une députée Socialiste constate que l'idée du projet de loi est de pénaliser l'organisateur même sans sa faute au vue de l'article 10A du projet de loi. Elle estime qu'il n'est pas claire que l'article 8, al. 2 soit appliqué comme décrit par M. Jornot. Elle conclut qu'il est difficile de déterminer la responsabilité de l'organisateur et que cet article va trop loin.

**L'article 8, al. 2 est mis au vote et est accepté par 9 oui (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG) et refusé par 5 non (2 S, 3 Ve)**

#### **Art. 10 (nouvelle teneur, sans modifications de la note)**

**L'article 10 est mis au vote et est accepté par 9 oui (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG) et refusé par 5 non (2 S, 3 Ve).**

#### **Art. 10A (nouveau)**

Une députée Verte propose de supprimer à l'al.1 « même sans sa faute »

Une députée PDC rappelle que la volonté du projet de loi est de responsabiliser les personnes et d'éviter l'impunité.

Une députée Socialiste soutient l'amendement des Verts. De plus, elle estime que la durée du délai de carence est excessive et propose une période d'un mois à 5 ans. Elle estime que cet article dans son ensemble revient presque à une interdiction de manifester.

Le département soutient l'idée de laisser une marge de manœuvre dans le délai de carence afin de rester dans le cadre de la liberté de réunion.

M. Jornot auteur du projet de loi précise que la notion d'organisateur de fait ne permet pas de désigner n'importe qui, mais d'éviter les hommes de paille, à l'instar de ce qui est prévu dans le droit des sociétés. Il signale que les citoyens en ont assez des manifestations qui entraînent de la casse et des excuses des organisateurs. Il estime qu'il n'est pas permis de jouer impunément en organisant des manifestations dont le but est la casse. Il

convient de la liberté de manifester mais indique que les organisateurs qui ont échoué dans leur tâche n'organiseront pas la prochaine manifestation. Il propose l'amendement suivant à l'article 10A, al.1 :

*« Lorsque le bénéficiaire de l'autorisation de manifester (...) le département peut lui refuser toute nouvelle autorisation pendant une période d'au plus cinq ans. »*

Il déclare être conscient d'affaiblir cette disposition mais estime qu'il appartient au département de prendre ses responsabilités.

Un député MCG relève qu'il ne s'agit pas d'une sanction envers l'organisateur mais de l'application du principe de proportionnalité lorsque l'ordre public prime sur le droit de manifester. Ainsi, il suggère de garder la notion d'absence de faute. Il souligne que l'interdiction d'organiser est une mesure préventive, à l'instar d'un refus d'autorisation de manifester. Par ailleurs, il convient qu'une limite fixe de 5 ans soit anticonstitutionnelle et ajoute qu'une marge d'appréciation est nécessaire. Il propose l'amendement suivant :

*« Lorsque le bénéficiaire de l'autorisation de manifester (...) pendant une période de un à cinq ans. »*

Une députée Socialiste rappelle que la loi actuelle a fait l'objet d'un consensus en 2008 et regrette que ce projet de loi revienne sur tous les points négociés alors que la gauche avait fait des concessions. Elle signale que des individus comme les Black Blocs ne peuvent être évités simplement en légiférant.

M. Jornot retire son amendement concernant la durée et se rallie à l'amendement du MCG. Il maintient toutefois la première partie de son amendement.

**L'amendement des Verts consistant à enlever « même sans sa faute » est mis au vote et est refusé par 5 oui (2 S, 3 Ve) et 9 non (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG).**

**L'amendement Libéral suivant de l'article 10A, al. 1 est mis au vote « Lorsque le bénéficiaire de l'autorisation de manifester (...) le département peut lui refuser toute nouvelle autorisation pendant une période de 5 ans » et est accepté par 9 oui (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG) et 5 abstentions (2 S, 3 Ve).**

**L'amendement MCG suivant de l'article 10A, al. 1 est mis au vote « Lorsque le bénéficiaire de l'autorisation de manifester (...) pendant une période de un à cinq ans. » et est accepté par 9 oui (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG) et 5 abstentions (2 S, 3 Ve).**

**L'article 10A dans son ensemble ainsi amendé est mis au vote et est accepté par 9 oui (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG) et 5 non (2 S, 3 Ve).**

## **Art 2**

**L'article 2 est mis au vote et est accepté par 9 oui (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG) et 5 non (2 S, 3 Ve).**

Une députée PDC signale que le groupe PDC soutient le projet de loi tel qu'amendé car il est favorable à la liberté de manifester mais non à celle de casser.

Un député Vert relève que l'absence de volets métalliques pour cacher les vitrines de luxe peut inciter les casseurs à les dévaliser. Il ajoute qu'il condamne les casseurs.

Une députée Socialiste constate un paradoxe entre la Genève internationale et ce projet de loi qui vise à interdire les manifestations. Elle annonce un rapport de minorité. Une autre députée Socialiste estime que la commission a perdu son temps sur ce projet de loi car le cadre actuel permet déjà de prendre des dispositions. Elle conclut que le groupe socialiste est défavorable à ce projet de loi.

Le président Radical de la commission indique que son groupe soutient ce projet de loi. Il rappelle que plus de 90% des manifestations se passent bien et salue le fait que le projet de loi prône l'égalité entre les différents organisateurs.

Un député MCG signale que son groupe adhère au projet de loi mais se réserve la possibilité de déposer un amendement en plénière.

**Le PL 10615 est mis au vote dans son ensemble et est accepté par 9 oui (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG) et 5 non (2 S, 3 Ve).**

## Conclusion

La majorité de la commission tient à souligner son attachement à la liberté de tout un chacun et notamment au droit constitutionnel de se réunir et de manifester. Toutefois, elle souhaite rappeler que le respect de l'ordre public doit être garanti et que les scènes de violences régulièrement associées à certaines manifestations ne sont plus tolérables.

Pour ces motifs, la majorité de la commission est très satisfaite de l'acceptation de ce projet de loi. Elle est convaincue que la responsabilité accrue des organisateurs, la mise en place d'un service d'ordre avec une meilleure collaboration avec les forces de police, le choix d'un itinéraire adapté ainsi que les sanctions et mesures, comme notamment le délai de carence, prévues par ce projet de loi, seront de nature à garantir une meilleure tenue des futures manifestations dans notre canton.

Au bénéfice des explications qui précèdent, la majorité de la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter le projet de loi 10615 tel qu'issu de ses travaux.

## Projet de loi

(10615)

**modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu)**  
**(F 3 10)** (*Manifestations à potentiel violent*)

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 (F 3 10),  
est modifiée comme suit :

#### **Art. 4, al. 5 (nouveau)**

<sup>5</sup> Le bénéficiaire de l'autorisation ou une personne responsable désignée par  
lui est tenu de se tenir à disposition de la police pendant toute la  
manifestation et de se conformer à ses injonctions.

#### **Art. 5 al. 3 (nouvelle teneur), al. 4 et 5 (nouveaux, l'al. 4 ancien devenant l'al. 6)**

<sup>3</sup> A cet effet, le département s'assure notamment que l'itinéraire n'engendre  
pas de risque disproportionné pour les personnes et les biens et permet  
l'intervention de la police et de ses moyens sur tout le parcours. Il peut  
prescrire que la manifestation se tient en un lieu déterminé, sans  
déplacement.

<sup>4</sup> Lorsque cette mesure paraît propre à limiter les risques d'atteinte à l'ordre  
public, le département impose au requérant la mise en place d'un service  
d'ordre. L'ampleur du service d'ordre est proportionnée au risque d'atteinte à  
l'ordre public. Le département s'assure avant la manifestation de la capacité  
du requérant à remplir la charge. Le service d'ordre est tenu de collaborer  
avec la police et de se conformer à ses injonctions.

<sup>5</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 refuse l'autorisation de manifester.

#### **Art. 6, al. 2 (nouveau, les al. 2 à 6 anciens devenant les al. 3 à 7)**

<sup>2</sup> La police peut s'assurer par des contrôles préventifs du respect par les  
participants à une manifestation de l'interdiction stipulée à l'alinéa 1.

**Art. 6, al. 4 (nouvelle teneur)**

<sup>4</sup> En cas de violences et de débordements, la police emploie sans délai les moyens adéquats et proportionnés pour rétablir l'ordre et identifier les auteurs de troubles. Les participants à la manifestation sont tenus d'obtempérer immédiatement à ses sommations.

**Art. 8, al. 2 (nouveau)**

<sup>2</sup> Il exerce toutes actions récursoires contre les auteurs des dommages et les organisateurs de la manifestation, dans la mesure où leur responsabilité est engagée.

**Art. 10 (nouvelle teneur, sans modification de la note)**

Celui qui a omis de requérir une autorisation de manifester, 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 est puni de l'amende jusqu'à 100 000 F.

**Art. 10A Délai de carence (nouveau)**

<sup>1</sup> Lorsque les bénéficiaires de l'autorisation de manifester ne respectent pas les conditions et charges posées par l'autorisation, ou lorsque, même sans sa faute, la manifestation donne lieu à des atteintes graves aux personnes ou aux biens, le département peut lui refuser toute nouvelle autorisation pendant une période de un à cinq ans.

<sup>2</sup> La même mesure s'applique à tout organisateur de fait de la manifestation, même s'il n'est pas le bénéficiaire de l'autorisation de manifester.

**Art. 2 Entrée en vigueur**

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

Date de dépôt : 2 mars 2011

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### Rapport de M<sup>me</sup> Irène Buche

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La loi sur les manifestations sur le domaine public (F 3 10) a été adoptée par le Grand Conseil le 26 juin 2008 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2008, soit près de 5 ans après le dépôt du PL 9126 du 2 décembre 2003.

Le PL 9126, déposé par des députés libéraux au lendemain du G8 de juin 2003, était particulièrement liberticide et violait le droit de manifester.

La loi qui est ressortie des travaux de commission a été saluée par la droite, qui s'est félicitée du travail accompli au moment de son adoption en séance plénière du 26 juin 2008.

L'on peut retrouver à ce sujet dans le Mémorial les propos de M. Olivier Jornot, rapporteur: *« Quels sont les points importants qui ont été modifiés depuis le renvoi de ce texte en commission ? D'abord, c'est un projet qui offre désormais un véritable cadre législatif à toutes les manifestations ayant lieu sur le domaine public, et non pas seulement celles qui revêtent un caractère politique. Il y aura une meilleure prise en compte de tous les intérêts, parmi lesquels le risque d'atteinte à l'ordre public, pas seulement lors des délivrances d'autorisations de manifester, mais aussi lorsque le département pose des conditions ou des charges en délivrant de telles autorisations. Ensuite, la loi définira mieux les conditions dans lesquelles les manifestants, précisément, ne doivent pas se présenter lors des manifestations. (...) Que faut-il retenir de tout cela ? Un exercice réussi, puisque le projet de loi a été approuvé en commission par 10 oui, 5 abstentions et aucune opposition, ce qui est la preuve du caractère apaisé et serein des travaux. Au final, on a une loi équilibrée : une loi qui atteint son objectif, qui constituera véritablement une loi-cadre utile par rapport à la question des manifestations, et une loi dans laquelle le Conseil d'Etat pourra se reconnaître, puisque la quasi-intégralité de ses propositions a été suivie. »*

Que s'est-il donc passé pour que cette loi soit tout à coup décriée à peine une année après ? Certes, les agissements de groupes de casseurs, sur lesquels

les organisateurs n'avaient aucune responsabilité ni aucune prise, pendant la manifestation anti-OMC du 28 novembre 2009 justifiaient parfaitement que l'on s'interroge sur les raisons de ces événements. Toutefois, rien ne justifie de remettre en question cette loi, à laquelle on n'a même pas donné une chance de faire ses preuves.

Les Socialistes et les Verts se sont fermement opposés à ce projet de loi en commission, considérant que la loi actuelle est suffisante pour donner le cadre légal et les moyens nécessaires aux autorités pour agir. Ce projet de loi est liberticide et revient en fait une nouvelle fois à s'attaquer au droit même de manifester.

Dans la pratique, le département demande déjà aux organisateurs de manifestations de prévoir un service d'ordre et une personne de référence, joignable par la police en tout temps.

M<sup>me</sup> Isabel Rochat, cheffe du DSPE, a elle-même expliqué à la commission, lors de son audition du 7 octobre 2010, que la loi du 26 juin 2008 est une bonne loi qui donne aux autorités administratives les moyens pour restreindre les manifestations à risque, après une pesée d'intérêts extrêmement scrupuleuse. Elle a souligné que le cadre légal est présent et que son application rigoureuse dépend de la volonté politique.

M. Nicolas Bolle, secrétaire-adjoint du DSPE, a précisé que certaines exigences prévues par le PL 10615 sont déjà appliquées et incluses dans les autorisations.

M. Christian Cudre-Mauroux, commandant de la gendarmerie, a expliqué qu'entre 2003 et 2010, la police genevoise a géré 2'645 manifestations, dont 385 politiques, 991 internationales, 175 syndicales, 94 alternatives et 5 sportives. Or, il ne s'est présenté que trois situations problématiques, ce qui constitue un taux marginal. Il relève que, dans les trois cas en question, les difficultés provenaient de l'absence de contact dans le défilé.

De manière générale, M. Cudre-Mauroux n'a fait état que de problèmes se posant sur le terrain et a prôné des solutions concrètes basées sur les bonnes pratiques à implémenter sans dire à aucun moment qu'une base légale faisait défaut à la police pour agir. Il préconise essentiellement le partenariat avec les organisateurs.

Sur question relative à l'art. 5, al. 4 nouveau, il a expliqué que le service d'ordre des organisateurs ne doit pas se substituer à la police, mais doit fournir des renseignements pour faciliter l'action de la police en cas de débordement. Le service d'ordre ne doit donc pas intervenir physiquement, mais se concentrer sur la transmission de l'information. Le rôle du service

d'ordre est la médiation et l'information. Il estime qu'il faut développer un lien de confiance entre les organisateurs et la police.

En ce qui concerne la manifestation anti-OMC, il a précisé que le lien de confiance était présent, mais que l'organisateur est désarmé, lorsque des manifestants ne jouent pas le jeu.

A la question de savoir si un organisateur, respectueux des conditions de l'autorisation, peut juguler une apparition soudaine de la violence, lorsqu'un groupe violent prend en otage la manifestation, M. Cudre-Mauroux a répondu que la police doit être informée de ce qui se passe à l'intérieur de la manifestation, que les organisateurs doivent attendre l'intervention des forces de l'ordre et que le service d'ordre ne doit pas intervenir physiquement, mais se concentrer sur la transmission de l'information.

Il ressort donc de son audition que les problèmes se posant dans le cadre d'une manifestation ne trouvent pas leur solution dans une modification de la loi, mais bien sur le terrain. Il faut selon lui en particulier développer le lien de confiance et les contacts nécessaires pendant la manifestation.

Pour la minorité, l'ensemble de ce projet de loi est inacceptable, en particulier les articles 5, al. 4, 8, al. 2, 10 et 10A. Cela revient en réalité à supprimer ou à tout le moins restreindre de manière excessive le droit de manifester lui-même, ce qui est notamment illustré par les exemples suivants :

- a) L'art. 5, al. 4, tel qu'adopté par la majorité de la commission, prévoit que : « *Lorsque cette mesure paraît propre à limiter les risques d'atteinte à l'ordre public, le département impose au requérant la mise en place d'un service d'ordre. L'ampleur du service d'ordre est proportionnée au risque d'atteinte à l'ordre public. Le département s'assure avant la manifestation de la capacité du requérant à remplir la charge. Le service d'ordre est tenu de collaborer avec la police et de se conformer à ses injonctions.* »

Il faut relever qu'un tel service d'ordre existe souvent déjà et est en général mis en place spontanément par les organisateurs de grandes manifestations. Le problème est de savoir quelle est la mission d'un tel service d'ordre. Comme indiqué ci-dessus, M. Cudre-Mauroux a clairement limité le rôle d'un tel service d'ordre à la médiation et à la transmission d'informations.

Bien que totalement opposés au projet de loi, les Socialistes ont proposé un amendement à l'art. 5, al. 4, en formulant cette disposition comme suit : « *Lorsque cette mesure paraît propre à limiter les risques d'atteinte*

à l'ordre public, le département impose au requérant la mise en place d'un service d'ordre destiné à la médiation et à la transmission d'informations ».

Cet amendement a été refusé par tous les partis, à l'exception des Verts et des Socialistes

- b) L'art. 8, al. 2 prévoit que « *Il exerce toutes actions récursoires contre les auteurs des dommages et les organisateurs de la manifestation, dans la mesure où leur responsabilité est engagée.*

La proposition de prévoir une responsabilité financière des organisateurs est inacceptable, ce d'autant plus si les organisateurs n'ont commis aucune faute. Une telle interprétation est en effet à craindre, au regard de l'art. 10A, qui vise à pénaliser les organisateurs même sans leur faute.

Cette disposition vise essentiellement à faire payer aux organisateurs les agissements de casseurs, sur lesquels ils n'ont malheureusement pas de prise et qui disparaissent dans la nature aussi vite qu'ils sont apparus !

- c) L'art. 10 prévoit que « *Celui qui a omis de requérir une autorisation de manifester, 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 est puni de l'amende jusqu'à 100'000 F.* »

Il s'agit de nouveau d'une disposition visant à pénaliser les organisateurs de manifestations et à les dissuader d'en organiser !

Le montant maximum de l'amende prévue est totalement excessif et disproportionné et a pour unique but de faire peur aux intéressés.

- d) Quant à l'art. 10A, tel qu'amendé par la commission, il prévoit que « *Lorsque le bénéficiaire de l'autorisation de manifester ne respecte pas les conditions et charges posées par l'autorisation, ou lorsque, même sans sa faute, la manifestation donne lieu à des atteintes graves aux personnes ou aux biens, le département peut lui refuser toute nouvelle autorisation pendant une période de un à cinq ans* ».

Ainsi, toute nouvelle autorisation peut être refusée au bénéficiaire d'une autorisation ou à tout organisateur de fait pendant une période allant jusqu'à 5 ans, même s'il n'a pas commis de faute, ce qui est choquant. L'on ne peut pas imputer aux organisateurs les actes de groupuscules de casseurs, à moins de vouloir tout simplement interdire le droit de manifester.

Les Verts, soutenus par les Socialistes, ont proposé la suppression des termes « sans sa faute ». Cet amendement a été refusé par la majorité.

Toutes les dispositions de ce projet de loi sont excessives, disproportionnées et inacceptables en ce sens qu'elles visent en réalité à interdire, ou, à tout le moins, à restreindre de manière excessive le droit de manifester.

En effet, ce projet de loi s'en prend avant tout aux organisateurs de manifestations et a pour seul but de leur faire endosser la responsabilité de tous les problèmes causés par des tiers pendant une manifestation, sans qu'ils aient eux-mêmes commis la moindre faute.

En conclusion, ce projet de loi est non seulement inacceptable, mais il est également totalement inutile. Le cadre légal actuel suffit en effet au département et à la police pour faire leur travail.

Nous vous invitons par conséquent à refuser ce projet de loi.