

RECOURS
EN MATIERE DE DROIT PUBLIC
au sens de l'art. 82 let. b LTF

de

La COMMUNAUTE GENEVOISE D'ACTION SYNDICALE (CGAS), dont le siège est situé 5-7, rue des Terreaux-du-Temple, 1201 Genève, Le PARTI SOCIALISTE GENEVOIS, dont le siège est situé 15, rue des Voisins, 1205 Genève, Madame Prunella CARRARD, domiciliée 6, rue des Charmettes, 1227 Carouge, Monsieur Eric DECARRO, domicilié 2, rue du-Bois-Melly, 1205 Genève, Madame Loly BOLAY, domiciliée 22, Chemin des Massettes, 1218 Le Grand-Saconnex, Monsieur François LEFORT, domicilié 42, rue Maunoir, 1207 Genève, Monsieur Tobias SCHNEBLI, domicilié 17, rue de Bâle, 1201 Genève, *mais faisant tous élection de domicile en l'Etude ZUTTER, LOCCIOLA, BUCHE & ASSOCIES, 12 rue du Lac, case postale 6150, 1211 Genève 6, et comparant par Me Maurice UTZ, avocat, en l'étude duquel ils font élection de domicile.*

(procurations, pièce 0)

contre

La Loi modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (Manifestations à potentiel violent) du Canton et République de Genève du 9 juin 2011 (LMDPu) (10615).

I. CONCLUSIONS

Les recourants concluent à ce qu'il

PLAISE AU TRIBUNAL FEDERAL

A LA FORME

- Déclarer recevable le présent recours en matière de droit public.

AU FOND

Préalablement :

- Octroyer l'effet suspensif au présent recours et demander ainsi au Conseil d'Etat de la République et canton de Genève de suspendre l'application de la Loi modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (Manifestations à potentiel violent) du 9 juin 2011 (LMDPu) jusqu'à droit connu sur le présent recours.

Principalement :

- Annuler les al. 4 et 5 de l'art. 5 de la Loi modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (Manifestations à potentiel violent) de la République et Canton de Genève du 9 juin 2011 (LMDPu) ;
- Annuler l'al. 2 de l'art. 8 de la Loi modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (Manifestations à potentiel violent) de la République et canton de Genève du 9 juin 2011 (LMDPu) ;
- Annuler l'art. 10 (nouvelle teneur) de la Loi modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (Manifestations à potentiel violent) de la République et canton de Genève du 9 juin 2011 (LMDPu) ;
- Annuler l'art 10A de la Loi modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (Manifestations à potentiel violent) de la République et canton de Genève du 9 juin 2011 (LMDPu) ;
- Condamner la République et canton de Genève en tous les dépens, lesquels comprendront une équitable participation aux frais et honoraires du Conseil soussigné.

Subsidiairement :

- Interpréter conformément à la Constitution fédérale les al. 4 et 5 de l'art. 5 de la Loi modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (Manifestations à potentiel violent) de la République et canton de Genève du 9 juin 2011 (LMDPu) ;
- Interpréter conformément à la Constitution fédérale l'al. 2 de l'art. 8 de la Loi modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (Manifestations à potentiel violent) de la République et canton de Genève du 9 juin 2011 (LMDPu) ;
- Interpréter conformément à la Constitution fédérale l'art. 10 (nouvelle teneur) de la Loi modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (Manifestations à potentiel violent) de la République et canton de Genève du 9 juin 2011 (LMDPu) ;
- Interpréter conformément à la Constitution fédérale l'art 10A de la Loi modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (Manifestations à potentiel violent) de la République et canton de Genève du 9 juin 2011 (LMDPu) ;
- Condamner le canton et République de Genève en tous les dépens, lesquels comprendront une équitable participation aux frais et honoraires du Conseil soussigné.

II. EN FAIT

Les recourants souhaitent rappeler dans un premier temps le contexte général dans lequel s'ancre la Loi genevoise sur les manifestations sur le domaine public (ci-après LMDpu) du 26 juin 2008 ainsi que sa réforme contestée du 9 juin 2011. Ils présenteront ensuite la source et la manière dont ces deux réformes successives ont été menées et conclurons avec une brève description des activités du Parti socialiste genevois et la Communauté genevoise d'action syndicale.

La liberté de manifester à Genève

1. La Canton de Genève jouit depuis la fin de la Première guerre mondiale d'un statut de ville internationale. Le Traité de Versailles signé entre les belligérants de ce conflit en 1919 prévoyait la création d'une association entre pays en vue de garantir la paix perpétuelle.

Genève fut choisie pour être le siège de cette organisation, décision marquant un tournant pour cette ville.

Après la Seconde guerre mondiale, les pays alliés ont renouvelé la confiance placée en notre pays et en le canton de Genève puisque le siège européen de l'Organisation de Nations Unies (ci-après ONU) y fut établi. Aujourd'hui Genève accueille le siège de plusieurs institutions spécialisées de l'ONU dont l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR). Le Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU se réunit également dans le Palais des Nations. Genève est également le siège de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC).

2. Cette position internationale privilégiée a pour corollaire le fait que le canton de Genève est le lieu où choisissent de se réunir des groupes de personnes qui désirent se faire entendre des organisations susmentionnées ou contester les décisions prises par celles-ci.

La liberté de manifester revêt donc une importance toute particulière à Genève qui accueille près de 350 manifestations par année¹. L'importance de celles-ci est parfois à la mesure des décisions prises par ces organisations internationales. Genève a ainsi accueilli des manifestations internationales de grandes ampleurs où le nombre de personnes rassemblées dépassaient de beaucoup le potentiel de manifestants d'un canton de moins de 500'000 habitants.

3. Pour permettre ces manifestations et encadrer leurs participants, la gendarmerie genevoise dispose de moyens logistiques. Elle fut assistée à plusieurs reprises par les services de police d'autres cantons, voire d'autres pays. Lors des manifestations contre le sommet du G8 à Evian, les policiers genevois furent notamment appuyés par leurs homologues français et allemands.

La Suisse comme ambassadeur des droits de l'homme

4. Etat hôte du Conseil économique de l'ONU et dépositaire des Conventions de Genève, la Suisse s'engage dans la Communauté internationale pour promouvoir les valeurs de démocratie, de tolérance et de liberté.

Elle le fait au niveau régional en s'investissant notamment au sein du Conseil de l'Europe et de l'Organisation de Sécurité et de Coopération en Europe (OSCE). En 2011, notre pays a dirigé le comité de l'OSCE chargé de la mise en œuvre des droits de l'homme. Elle a ainsi pu apporter aux Etats membres de cette organisation son expertise dans ce domaine.

¹ 2645 manifestations gérées par la police entre 2003 et 2010.

Cette compétence repose sur la pratique libérale des autorités helvétiques.

Le travail de la Suisse au sein de l'OSCE a trouvé sa récompense puisque notre pays présidera cette organisation en 2014.

5. L'engagement international de la Suisse trouve sa légitimité dans sa politique intérieure qui fait la part belle aux droits fondamentaux au nombre desquels figure la liberté de réunion (art. 22 Cst. f.). Les autorités fédérales assument avec sérieux leur obligation constitutionnelle en veillant au respect des droits des citoyens.

A ce titre, le Conseil fédéral a donné, le 18 mai 2005, un avis sévère sur la motion de Madame Jasmin HUTTER-HUTTER, Conseillère nationale UDC du Canton de Saint-Gall (motion 05.30.43). Le gouvernement a proposé aux Chambres fédérales de rejeter cette motion qui prévoyait d'instaurer une responsabilité des organisateurs de manifestation pour les éventuels dégâts causés durant celle-ci. Il jugeait qu'une telle mesure serait attentatoire à la liberté de manifester.

Les invites de ce projet de motion étaient rédigées ainsi :

- *Toute personne qui requiert, en son nom propre ou au nom d'une organisation, une autorisation de manifester peut être rendue responsable des dommages dus à des débordements pendant ou après la manifestation considérée.*

- *Les autorités responsables doivent se voir conférer expressément le droit de refuser de délivrer une autorisation de manifester si le requérant n'est pas prêt à répondre des dommages causés pendant ou après la manifestation considérée.*

(pièce 1)

Cette position est quasi identique à celle que le Conseil fédéral avait adoptée pour répondre à deux conseillers nationaux qui s'étaient interrogés en 2003 sur la possibilité pour les autorités fédérales d'agir de la manière souhaitée par Madame Jasmin HUTTER-HUTTER dans la motion précitée. Il s'agissait de Monsieur Caspar BAADER, Conseiller national UDC du canton de Bâle-Campagne, qui avait déposé le 16 juin 2003 le postulat 03.338 « Manifestations. Qui paie les déprédations ? ». Monsieur Edi ENGELBERGER, Conseiller national libéral du canton de Nidwald, avait également interpellé le gouvernement fédéral, le 3 mars 2003, par un texte intitulé « Mesures contre les manifestations violentes » (03.3020).

Le Conseil fédéral a notamment répondu en ces termes :

S'agissant justement de la solution qui consiste à vouloir aggraver la responsabilité des organisateurs de manifestations politiques en les soumettant à un régime de responsabilité objective (c'est-à-dire indépendante de toute faute), il faudrait admettre qu'elle se heurterait, elle aussi, à des objections tirées du droit constitutionnel et, plus spécialement, des libertés d'opinion et de réunion, telles qu'elles sont garanties par les articles 16 et 22 de la constitution. Le passage à un régime de responsabilité objective obligerait en effet de facto les organisateurs de manifestations à mettre sur pied à leurs propres frais un service d'ordre adéquat pour contenir les risques de débordements ainsi qu'à souscrire à une assurance RC destinée à couvrir ces risques. Or, pareils frais, - tout comme les primes d'une telle assurance, étant loin d'être modiques, il faudrait en conclure – ainsi que le Conseil fédéral l'a déjà admis dans sa réponse à l'interpellation 03.3030 – que l'importance des coûts liés à un régime de responsabilité aggravée pourrait dissuader les organisateurs potentiels de faire usage de leur droit de manifestation et rendre ainsi impossible en pratique l'organisation de manifestations, ce qui ne serait pas compatible avec la liberté constitutionnelle et de réunion.

La Loi sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu) du 26 juin 2008

6. Les 1^{er} et 2 juin 2003, la ville d'Evian a accueilli le sommet du G8. Cette municipalité voisine de notre pays fut le théâtre de discussions entre les chefs des Etats les plus industrialisés de la planète, à l'invitation de la France. L'ordre du jour prévoyait de décider de la manière de poursuivre la réalisation des objectifs fixés lors du sommet de DOHA au nombre desquels figurait en bonne place la « réforme structurelle des marchés du travail » et la réforme des systèmes de retraites et de santé « pour faire face au défi commun que constitue le vieillissement de la population »².

L'impact des décisions prises lors de ce sommet était considérable puisqu'elles mettaient en cause les régimes de protection des salariés et les systèmes de prévoyance professionnelle de bon nombre de pays.

Fortement contestés, les sommets du G8 étaient accompagnés d'importantes manifestations. En 2001, la rencontre du G8 à Gène avait mobilisé environ 300'000 manifestants contre les politiques préconisées par les huit Etats réunis en sommet. Soucieux de garantir le déroulement de celui-ci, le gouvernement de Monsieur Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre de la France, avait convié en 2003 les chefs d'Etat à Evian. L'encadrement policier s'est inspiré de celui qui avait entouré la négociation des accords conclus dans la même ville en 1962 et qui avaient mis un terme à la guerre d'indépendance de l'Algérie.

² Conclusions de la Présidence, Evian, 3 juin 2003.

Dans l'impossibilité d'accéder à Evian, les manifestations se sont principalement déroulées sur la rive suisse du Lac Léman, à Lausanne et à Genève. La grande manifestation du 1^{er} juin 2003 s'est déroulée sans incident. Des heurts ont en revanche eu lieu les samedi 31 mai et lundi 2 juin 2003.

7. En réaction directe à ces événements, plusieurs députés ont saisi le Grand Conseil genevois d'un projet de loi sur les manifestations sur le domaine public. L'objectif affiché était, selon les auteurs du texte, de pallier aux carences du cadre légal et réglementaire qui existait alors.

(pièce 2)

Ce projet de loi reposait sur deux piliers. Il prévoyait d'inscrire à charge des organisateurs une obligation de mettre sur pieds un service d'ordre. De même, ceux-ci devaient souscrire une police d'assurance, corollaire de la responsabilité que les auteurs du projet de loi projetaient d'imputer aux organisateurs de manifestations. Les conditions libératoires étaient des plus restrictives.

Ces principes figuraient en ces termes, aux articles 5 et 8 du projet de loi :

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

Lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation, le département évalue le danger que la manifestation sollicitée pourrait faire courir à l'ordre public. Le département se fonde notamment sur les indications contenues dans la demande d'autorisation, sur les expériences passées et sur la corrélation qui existe entre le thème de la manifestation sollicitée et les troubles possible.

Lorsqu'il délivre l'autorisation, le département fixe les modalités de la manifestation en tenant compte de la demande et des intérêts privés et publics en présence. Il détermine en particulier le lieu ou l'itinéraire de la manifestation ainsi que la date et l'heure du début et de la fin de celle-ci.

En cas de menace pour l'ordre public, le département peut refuser de délivrer l'autorisation de manifester ou subordonner la délivrance de celle-ci à des conditions particulières. Il peut notamment exiger des organisateurs :

- a) *la mise en place d'un service d'ordre interne adéquat, disposant d'un effectif adapté aux risques et subordonné à la police ;*
- b) *la conclusion d'une assurance responsabilité civile destinée à couvrir les dommages matériels qui pourraient être causés dans le cadre ou en marge de ces manifestations.*

Le département peut retirer une autorisation ou en modifier les conditions si la menace à l'ordre public se modifie en raison des circonstances ou de faits nouveaux.

(...)

Art. 8 Responsabilité des organisateurs

Les organisateurs d'une manifestation répondent, le cas échéant, des dommages causés au cours de celle-ci par les participants à la manifestation, à moins qu'ils démontrent :

- a) avoir tout entrepris pour éviter la survenance de dommages et de troubles à l'ordre public et ;*
- b) avoir organisé la manifestation, notamment le service d'ordre interne, avec toute la diligence voulue.*

Subsidiairement, l'Etat peut indemniser les victimes des dommages. Pour avoir droit à un dédommagement, les victimes doivent n'avoir commis aucune faute.

8. Ce projet de loi a fait l'objet d'âpres débats lors de la préconsultation intervenue le 22 janvier 2004 devant le Grand Conseil genevois. Les auteurs du texte estimaient que leur projet avait avant tout pour but d'apporter un cadre procédural en la matière et que la liberté de manifester n'était nullement remise en cause. Il en allait ainsi notamment de Monsieur Mark MULLER, alors député libéral.

(pièce 3, page 1)

Cette analyse était remise en cause par des députés d'autres groupes parlementaires. Monsieur Sami KANAAN, alors député socialiste, relevait que ce projet de loi frappait de front une liberté fondamentale :

*La plus grande partie des mesures proposées par ce projet est inapplicable ! Demander aux organisateurs une assurance responsabilité civile... Vous me donnerez des exemples d'assureurs qui entreraient en matière !
(...)*

Vous prétendez défendre l'ordre public et devoir faire une pesée d'intérêts... Je crains que n'ayons pas tout à fait la même hiérarchie des menaces qui pèsent sur l'ordre public ! Visiblement, en raison de la menace que représentent, pour vous, les manifestations à Genève – alors que 99% d'entre elles se passent sans aucun problème – vous voulez casser le droit de manifester, tout cela pour un cas particulier qui a effectivement dégénéré.

(pièce 3, pages 3 et 4)

9. Pour que lumière soit faite sur le déroulement des événements survenus lors du sommet du G8, les autorités genevoises ont créé, parallèlement aux travaux parlementaires sur ce projet de loi, une commission d'enquête. Cinq personnalités ont été désignées pour y siéger. Il s'agissait de :

Monsieur Alex PEDRAZZINI, ancien Conseiller d'Etat tessinois,

Monsieur Curt GASTEYGER, professeur de politique internationale,

Monsieur Jean-François PITTET, ancien commandant de la gendarmerie vaudoise,

Monsieur Jean ROSSIAUD, maître d'enseignement et de recherche suppléant à l'Université de Genève,

Monsieur Marco GIUGNI, maître d'enseignement et de recherche suppléant à l'Université de Genève.

(pièce 4)

Cette commission a formulé une appréciation sur les solutions préconisées par le projet de loi de Monsieur Mark MULLER et consorts et émis des recommandations en ces termes :

La majorité de la Commission :

- *salue la volonté de légiférer puisqu'elle considère que les événements autour du G8 ont montré que l'arsenal législatif à disposition des autorités a atteint ses limites. (...)*
- *partage l'idée d'insérer dans le texte l'obligation pour les manifestants de se distancier de manière visible des auteurs d'éventuelles infractions (...).*
- *ne souscrit pas la proposition d'attribuer aux organisateurs une responsabilité accrue en cas de dommages causés au cours de la manifestation. L'hypothèse a été formulée d'exiger de leur part la souscription d'une assurance responsabilité civile (RC). Ainsi que le Conseil fédéral a eu l'occasion de le relever, ce n'est de toute façon qu'à titre exceptionnel qu'une assurance RC pour manifestation serait appelée à intervenir en cas de simple comportement passif de la part des organisateurs. En plus, la responsabilité aggravée et le paiement de primes très élevées pourraient dissuader les organisateurs potentiels de faire usage de leur droit de manifester. Cette condition rendrait impossible, dans la pratique, l'organisation de manifestations, ce qui serait incompatible avec la liberté d'expression et de réunion.*

(cf. pièce 4, page 73)

10. Les travaux de la Commission judiciaire du Grand Conseil genevois ont été présentés dans un rapport rédigé par Monsieur Christian LUSCHER, alors député libéral, et déposé le 13 avril 2005.

(pièce 5)

Ce rapport fait état de la position d'associations qui avaient été auditionnées par la Commission. Il souligne :

Un certain nombre d'associations ont estimé que ce projet violait leur droit à manifester par le nombre de restrictions imposées et avaient demandé un avis de droit sur la question.

Elles ont notamment soulevé les problèmes suivants :

- *délai trop long pour une demande d'autorisation (30 jours avant), ce qui limite leur capacité de réaction à un événement imprévu, même s'il existe une procédure accélérée de 48h ; (...)*
- *assurance RC impossible à obtenir (différents assureurs contactés ont jugé la chose irréaliste) ; (...)*
- *obligation d'avoir un service d'ordre et sa subordination à la police : risque de conflits ; (...)*

(pièce 5, page 4)

Le rapport de la majorité précise que, forte de ces observations, la majorité des députés de la Commission judiciaire ont estimé qu'il convenait de supprimer l'obligation prévue dans le projet de loi initial de faire supporter aux organisateurs le soin d'indemniser les victimes de déprédations. De même, elle a choisi de retrancher du projet de loi les incombances que les auteurs de celui-ci entendaient mettre à charge des organisateurs. Il en va ainsi de l'obligation de prévoir un service d'encadrement des manifestations.

Monsieur Christian LUSCHER s'exprimait ainsi :

- (...)*
- *Les articles portant sur les devoirs des manifestants et des organisateurs ont été supprimés, à cause notamment de la difficile mise en œuvre pratique des notions décrites dans le projet de loi initial ;*
- (...)*
- *La responsabilité personnelle des organisateurs est en définitive supprimée, en raison des délicates questions qu'elle suscite au regard du droit fédéral ;*
- *De ce fait, les organisateurs ne sont plus tenus d'indemniser les victimes. L'Etat en la charge si l'équité l'exige ».*

(pièce 5, page 5)

11. Lors du débat qui s'est déroulé en séance plénière du Grand Conseil genevois, le 26 janvier 2006, une majorité de députés a considéré que le projet de loi, tel qu'amendé par la Commission judiciaire, n'était pas encore abouti. Le Parlement a donc décidé de renvoyer le texte devant la même commission pour que les travaux se poursuivent.

(pièce 6)

Monsieur Antonio HODGERS, alors député des Verts, synthétise en peu de mots l'esprit qui a présidé à ce débat parlementaire :

Mesdames et Messieurs, vous le voyez bien : juste ce tour de piste sur le renvoi en commission montre à quel point notre parlement, malgré sa psychothérapie collective pour surmonter ses blessures du G8, n'est pas encore tout à fait guéri, Monsieur Gros.

Je crois qu'il a été dit, et j'en remercie les auteurs, que ce projet de loi a été déposé dans la foulée d'un événement important qui a eu lieu à Genève.

On ne légifère jamais bien sous le coup de l'émotion et c'est pour cela qu'il a fallu douze séances pour que la majorité, qui avait signé ce projet de loi, comprenne peu à peu l'impossibilité de mettre en application les dispositions qu'elle avait prévues en terme de responsabilité civile des organisateurs, de « subordination » du service d'organisation, et que sais-je encore... Ce sont vraiment les professionnels de la sécurité qu'étaient M. Rechtsteiner et la commission d'experts qui heureusement ont convaincu les membres d'enlever les dispositions qui étaient soit liberticides, soit totalement inapplicables, soit, pire encore, qui compliquaient considérablement le travail de la police.

(pièce 6, page 4)

Même le rapporteur de majorité, Monsieur Christian LUSCHER, précisait :

Ce projet avait effectivement les défauts de ses qualités. Sa qualité première était d'exister. Son principal défaut était probablement d'avoir été déposé trop tôt après les événements du G8. En commission, nous avons pris le temps d'analyser ce projet, nous avons supprimé un certain nombre de dispositions, qui étaient, je dirais, les dispositions épidermiques post-G8 et nous sommes arrivés à ce projet équilibré auquel l'Entente, c'est-à-dire les PDC, les radicaux et les libéraux, et puis également les UDC, ont souscrit sans la moindre réserve après mûre réflexion, après avoir entendu beaucoup de personnes.

(pièce 6, page 2)

12. Après cinq nouvelles séances de commission, la Commission judiciaire a pu rendre compte de ses travaux au Grand Conseil, le 3 septembre 2007, sous la plume de Monsieur Olivier JORNOT, alors député libéral.

(pièce 7)

Celui-ci s'est exprimé, lors du débat en séance plénière du parlement genevois intervenu le 26 juin 2008, en indiquant :

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.

(pièce 8, pages 1 et 2)

13. La loi sur les manifestations dans le domaine public est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2008.

(pièce 9)

La Loi modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (PL 10615)

14. Le 28 novembre 2009, des opposants à une réunion de l'Organisation mondiale du commerce ont défilé dans les rues de Genève. Rapidement infiltrée par des personnes encagoulées et violentes, cette manifestation a dû être dissoute.

Contrairement à l'épisode de juin 2003, les autorités genevoises n'ont pas jugées utiles de faire le bilan de cet événement.

15. Cinq jours après la manifestation, Monsieur Olivier JORNOT, alors député libéral, et sept de ses collègues membres du même parti politique ont déposé un projet de loi. Celui-ci entendait revenir, une année après l'entrée en vigueur de la LMDPu, sur le contenu de ce texte suite à la manifestation du 28 novembre 2009. L'exposé des motifs précise:

Malgré le texte de la loi, le Département des institutions a en effet autorisé une manifestation hautement risquée, dès lors que toutes les manifestations altermondialistes de par le monde sont synonymes de casse et de destruction, à la virulence des organisateurs répondant la violence des casseurs.

(pièce 10, page 3)

Le projet de loi reprend sous une formulation différente deux mesures qui avaient été abandonnées en 2008, soit l'obligation pour les organisateurs de manifestations de prévoir un service d'ordre et l'instauration d'une responsabilité sans faute au détriment de ceux-ci.

16. Le projet de loi a été traité en urgence par le Grand Conseil lors de sa session de décembre 2009 et renvoyé sans débat à la Commission judiciaire et de la police.

Cette commission a rendu un rapport qui fut présenté au Grand Conseil le 25 avril 2011.

(pièce 11)

La rapporteuse de majorité rappelle les principaux axes du projet de loi :

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.

(...)

Le projet de loi prévoit aussi à l'art. 8, al. 4 [recte : al.2] 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.

(cf. pièce 11, page 3)

Le rapport fait ensuite état des propositions alternatives faites par les commissaires et qui ont été rejetées par la majorité de la Commission et éclaire la portée qu'il faut donner au texte du projet de loi. Il s'agit en particulier des dispositions suivantes :

Concernant l'article 5 et la notion de « service d'ordre » :

la rapporteuse de majorité indique que la Commission n'a pas souhaité réduire la portée de la disposition. Elle a ainsi rejeté un amendement de la minorité qui entendait limiter la mission du service d'ordre des tâches de transmission d'informations et de médiation. La majorité des députés a préféré maintenir le projet de loi en l'état afin de conserver au service d'ordre sa portée sécuritaire.

Concernant l'article 8 al. 2 et la notion de responsabilité de l'organisateur :

le rapport expose que cette disposition « 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 problème ».

Le rapport mentionne à propos de cette disposition qu'une députée de la minorité avait fait un parallèle entre les articles 10A et 8 al. 2. La minorité avait ainsi relevé que le projet de loi avait pour finalité de pénaliser l'organisateur même sans sa faute et que, dès lors, l'art. 8 al. 2 serait lu comme une responsabilité objective.

Concernant l'article 10A et le refus de délivrer une autorisation de manifester durant 1 à 5 ans :

L'auteur du projet « 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 ».

(cf. pièce 11, pages 10 à 14)

17. Le rapport et le projet de loi ont été débattus en séance plénière du Grand Conseil le 9 juin 2011. A l'issue de celle-ci, le projet de loi fut adopté tel que rédigé par son auteur, tous les amendements présentés ayant été rejetés.

(pièce 12)

A l'occasion de ces débats, Madame Isabel ROCHAT, Conseillère d'Etat en charge du Département de Justice et Police, a fait mention de l'esprit qui présiderait à l'application de cette loi, si le projet était adopté :

Effectivement, la loi qui existait était – je l'ai dit – une bonne loi. Mais c'est une bonne loi qui ne suffit pas. La loi qui vous est proposée ce soir prône la responsabilité – je répète : la responsabilité, puisque l'on a invoqué les droits de l'Homme – la responsabilité des organisateurs. C'est son point fondamental.

(pièce 12, page 7)

18. Interpelé par la portée de la loi adoptée par le Grand Conseil genevois, Monsieur Maina KIAI, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la liberté de réunion pacifique et sur la liberté d'association, a pris position sur le contenu de cette réforme législative.

Il s'est exprimé le 9 mars 2012 et a notamment précisé que :

A number of proposed changes, introduced by the new law are problematic, according to the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association. (...)

The new law provides for a fine of up to 100,000 Swiss francs (approximately US\$110,000) for anyone who, inter alia, does not request an authorization to demonstrate; does not respect the content of the authorization; or does not comply with police injunctions. "Such an amount is disproportionate, and would have a chilling effect on the enjoyment of the rights to freedom of peaceful assembly and of expression," Mr. Kiai said. (...)

The proposed changes to the law on demonstrations in the canton of Geneva also specify that the beneficiary of an authorization to demonstrate may be denied a new authorization for up to five years, even if she or he is not at fault, if the demonstration led to casualties or serious damages. "Such a restriction would further dissuade people to exercise their rights to express their views and opinions by means of peaceful assembly," Mr. Kiai warned. (...)

The law also imposes an obligation on those planning a demonstration to deploy private security personnel if this would limit risks against public order. In the absence of sufficient guarantees to ensure public order, the authorization will not be granted.

“The State has the prime responsibility to protect peaceful assemblies, and cannot circumvent its duty by forcing organizers to provide security personnel,” he said.

(pièce 13)

19. L’opinion de Monsieur Maina KIAI fut précédée de celle du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l’homme de l’OSCE. Par courrier du 2 février 2012, Monsieur l’ambassadeur Janez LENARCIC a répondu aux inquiétudes du Parti socialiste genevois concernant la loi 10615 en indiquant que:

Placing the burden to ensure public safety on the organizers of the assembly appears to go against the good practices outlined in the OSCE/ODHIR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (para 32 and 75, as revised, 2010) which clearly point that the state has a duty to protect public safety, and under no circumstances should this duty be assigned or delegated to the organizer of an assembly. The costs of providing adequate security and safety measures should be fully covered by the public authorities and imposing onerous financial requirements on assembly organizers is likely to constitute a disproportionate prior restraint.

Furthermore, according to paragraph 112 of the Guidelines, organizers should not be held liable for the actions of participants or third parties, or for unlawful conduct that the organizers did not intend or directly participate in. Holding the organizers of an event liable would be a manifestly disproportionate response, since this would imply that the organizers are imputed to have responsibility for acts by others individuals that could not have been reasonably foreseen.

Finally, imposing a multi-year ban on the organizers in the case when, even without their fault, the event gives rise to serious injury to persons or property, may amount to an undue restriction. In this connection, I wish to draw your attention to a judgement of the European Court of Human Rights (Ezelin v. France 1991) (...).

(pièce 14)

20. Par arrêté du 7 septembre 2011 publié dans la Feuille d’avis officiel du 12 septembre 2011, le Conseil d’Etat a constaté l’aboutissement d’un référendum contre la loi 10615.

Celle-ci fut ainsi soumise à votation populaire le 11 mars 2012. Les électrices et électeurs genevois ont accepté ladite loi par 66’153 voix (contre 56’681).

Le résultat du scrutin a été publié dans la Feuille d’avis officiel du vendredi 16 mars 2012.

La loi a en revanche été promulguée par arrêté du 18 avril 2012. Celui-ci fut publié dans la Feuille d’avis officiel du 20 avril 2012.

(pièces 15, page 18 et 15 bis)

Le Parti socialiste genevois et de la Communauté genevoise d'action syndicale

21. Le Parti socialiste genevois est une association membre du Parti socialiste suisse. Il regroupe à Genève des personnes désireuses d'œuvrer à la réalisation des objectifs énoncés dans un programme politique adopté régulièrement par l'assemblée générale du parti. Il vise en particulier à développer la démocratie politique, économique et sociale en vue de permettre aux hommes et aux femmes de prendre en charge leur destinée (article 2 des statuts).

(pièce 16)

22. La Communauté genevoise d'action syndicale est une association faîtière qui regroupe différents syndicats actifs pour la défense des intérêts des travailleurs du canton de Genève. Elle regroupe l'ensemble des organisations syndicales genevoises dont notamment le syndicat UNIA, le Syndicat des services publics (SSP-VPOD) et le Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT).

(pièce 17)

23. A l'appel de la CGAS, du PS et de dix-neuf associations, se déroule aujourd'hui une manifestation importante de revendications des salariés du canton de Genève. Un cortège partira d'une place située à proximité de la gare CFF de Cornavin et se rendra au jardin public des Bastions.

III. EN DROIT

A. Recevabilité

a) Délai de recours

1. A teneur de l'art. 101 LTF, le recours contre un acte normatif doit être interjeté dans un délai de 30 jours à compter de sa publication selon le droit cantonal.

Ce dernier détermine ainsi comment l'adoption d'un acte normatif est portée officiellement à la connaissance du public (Commentaire de la LTF, ad. art. 101, page 986).

2. Lorsque la loi est soumise, comme en l'espèce, au référendum facultatif, ce délai commence à courir non pas avec sa publication en vue de l'exercice du

droit de référendum, mais avec la publication de la décision de promulgation (ATF 136 I 241, consid. 1.2.1 p. 246 ; ATF 133 I 286 consid. 1 p. 288).

3. En l'occurrence, la loi querellée a été promulgué par arrêté du Conseil d'Etat du 18 avril 2012 publié dans la Feuille d'avis officiel du 20 avril 2012.

(cf. pièce 15)

4. Aussi, les recourants agissent en temps utile.

b) Qualité pour recourir

5. En vertu de l'art. 89 al. 1 LTF, la qualité pour former un recours en matière de droit public est conférée à quiconque est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c).

Lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt personnel requis peut être simplement virtuel. Il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées. Un intérêt de fait est suffisant (arrêt 8C_184/2008 du 3 octobre 2010 consid. 2.1, non publié in ATF 134 I 269, ATF 133 I 286 consid. 2.2 p. 290).

6. En l'espèce, tous les recourants sont domiciliés ou ont leur siège dans le canton de Genève. Ils sont ainsi susceptibles d'être touchés par les effets de la réglementation attaquée, ce qui suffit pour admettre leur qualité pour agir (arrêt 1C_155/2008 du 5 septembre 2008 consid. 1.3, non publié in ATF 134 I 322).

Ils peuvent en effet être amenés à manifester ou à organiser une manifestation à Genève. Il en va tout particulièrement ainsi du Parti socialiste genevois et de la Communauté genevoise d'action syndicale qui appellent à manifester régulièrement et organisent bon nombre de rassemblements dans ce canton.

7. Partant, le recours doit être déclaré recevable.

B. Effet suspensif

8. A teneur de l'art. 103 al. 3 LTF, le juge instructeur peut conférer au recours l'effet suspensif, d'office ou sur requête du recourant. Généralement, le risque

d'un préjudice difficilement réparable est considéré comme une condition nécessaire à l'octroi de l'effet suspensif.

Lorsque le recours est dirigé contre un acte normatif, ce n'est pas tant l'acte lui-même que son application qui est susceptible de créer un préjudice. Il est ainsi nécessaire d'examiner l'impact que celle-ci est susceptible d'avoir, en fonction de son contenu et du cercle des destinataires de la loi.

L'effet suspensif devrait être octroyé plus facilement lorsque la norme attaquée prévoit des interdictions assorties de sanctions et qu'elle s'adresse à un large public (BOLKENSTEIN Arun, *Le contrôle abstrait des actes normatifs cantonaux au service de la sécurité juridique, Risque et droit*, Schulthess 2010, p. 72).

9. En l'espèce, la loi 10615 règlemente l'exercice d'un droit fondamental au bon fonctionnement de la démocratie et de l'Etat de droit, le droit de manifester. A Genève, la société civile fait un usage important de celui-ci.

Or, les nouvelles dispositions querellées ont précisément pour but de renforcer et de durcir les conditions d'octroi d'une autorisation de manifester et de sanctionner les personnes ou les organisateurs dans toute une série d'hypothèses.

Aussi, en raison du rôle central d'une telle loi et du fait qu'elle serait applicable concrètement à l'ensemble des personnes souhaitant à l'avenir exercer leur droit de manifester dans le canton de Genève, il est nécessaire de considérer le risque de dommages irréparables que son application risque d'entraîner, indépendamment de la situation individuelle des recourants.

10. Ainsi, l'effet suspensif devra déjà être octroyé en raison de l'importance du domaine dont il est question.
11. A titre subsidiaire, les recourants considèrent qu'ils encourent personnellement un risque de dommages irréparables. Ils craignent en effet de subir de plein fouet les sanctions voulues par la loi querellée, avant que le Tribunal de céans ne statue sur sa légalité. En effet, une manifestation se déroule ce jour rassemblant plusieurs milliers de personnes.

Malgré l'expérience reconnue de la Communauté genevoise d'action syndicale et du Parti socialiste genevois dans l'organisation de manifestations pacifiques, ces associations ne peuvent exclure que des personnes puissent causer des déprédations. Elles encourraient alors la sanction prévue à l'article 10A de la loi. Il existe ainsi clairement un risque que le département

compétent leur refuse toute nouvelle autorisation de manifester pendant une durée de 1 à 5 ans.

Un tel risque, s'il devait se réaliser, entraverait considérablement l'action de ces associations pour lesquelles l'organisation de manifestations est un outil essentiel pour la mise en œuvre de leurs buts statutaires. La manifestation est en effet un pilier de l'action politique et syndicale. Le recours à l'instrument de la manifestation sera par ailleurs vraisemblablement fréquent dans un futur proche, compte tenu par exemple des projets de réforme de la fonction publique que l'Etat de Genève entreprend. Il en va ainsi du projet de fusion des fondations de prévoyance professionnelle (CIA-CEH) ou du gel des mécanismes de progression salariale.

Par ailleurs, force est de constater qu'aucun intérêt privé ou public exige l'application immédiate de la loi contestée. En effet, il sied de relever que, comme les recourants le développeront ci-dessous, les mesures prévues dans la LMDPu sont adaptées à la situation genevoise et parfaitement aptes à garantir l'ordre public.

12. Le Tribunal fédéral ne pourra dès lors que constater l'existence d'un risque de dommage irréparable et assortir ce recours d'un effet suspensif.

C. Griefs

13. A teneur de l'art. 95 LTF, le recours en matière de droit public peut être formé notamment pour violation du droit fédéral et du droit international.
14. En l'espèce, les recourants considèrent que l'art. 5 al. 4 et 5, l'art. 8 al. 2, le nouvel art. 10 et l'art. 10A de la Loi modifiant la loi sur les manifestations (L 10615) portent atteinte à leur liberté de réunion et d'opinion et violent ainsi les dispositions suivantes :
 - les articles 22, 16 et 36 de la Constitution fédérale ;
 - l'article 11 CEDH ;
 - l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2).
15. Le Tribunal de céans considère que le droit de manifester relève de la liberté de réunion et de la liberté d'opinion. La Cour européenne des droits de l'Homme considère quant à elle que ce droit relève de la seule liberté de

réunion qui doit être tenue pour une liberté spéciale par rapport à la liberté d'expression (MALINVERNI Giorgio, *La Convention européenne des droits de l'Homme : les droits et libertés garantis*, Fiches juridiques suisses, 1381, page 4 ; ATF 107 Ia 226, page 230 ; ACEDH BARROCO c/ France du 5 mars 2009, requête n°31684/05).

Cette distinction demeure principalement théorique et ne portera pas à conséquence, selon les recourants, quant à l'analyse qui sera opérée ci-après. Les garanties prévues par le droit fédéral ont en effet une portée similaire à celles qui découlent des engagements internationaux de la Suisse.

16. Les dispositions constitutionnelles et conventionnelles susmentionnées peuvent être interprétées à la lumière de l'art. 21 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques qui revêt un intérêt particulier dans la présente en cause. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la liberté de réunion pacifique et sur la liberté d'association s'est en effet prononcé sur le contenu de la loi querellée qu'il a jugé préoccupant. Dans une prise de position du 9 mars 2012, Monsieur KIAI a opéré une subsumption entre les mesures prévues dans la nouvelle loi genevoise et les standards internationaux sur lesquels il a la charge de veiller :

A number of proposed changes, introduced by the new law are problematic, according to the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association. (...)

The new law provides for a fine of up to 100,000 Swiss francs (approximately US\$110,000) for anyone who, inter alia, does not request an authorization to demonstrate; does not respect the content of the authorization; or does not comply with police injunctions. "Such an amount is disproportionate, and would have a chilling effect on the enjoyment of the rights to freedom of peaceful assembly and of expression," Mr. Kiai said. (...)

The proposed changes to the law on demonstrations in the canton of Geneva also specify that the beneficiary of an authorization to demonstrate may be denied a new authorization for up to five years, even if she or he is not at fault, if the demonstration led to casualties or serious damages. "Such a restriction would further dissuade people to exercise their rights to express their views and opinions by means of peaceful assembly," Mr. Kiai warned. (...)

The law also imposes an obligation on those planning a demonstration to deploy private security personnel if this would limit risks against public order. In the absence of sufficient guarantees to ensure public order, the authorization will not be granted.

"The State has the prime responsibility to protect peaceful assemblies, and cannot circumvent its duty by forcing organizers to provide security personnel," he said.

17. Les recourants estiment également qu'il y a lieu d'interpréter les mesures adoptées par le canton de Genève à l'aune des lignes directrices de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur la liberté de réunion pacifique. Le recours à cette source juridique s'impose d'autant plus que la Suisse s'apprête à présider cette organisation internationale et qu'elle se doit, à ce titre notamment, d'incarner les valeurs de démocratie qu'elle va devoir porter haut en 2014. Ces lignes directrices ont été élaborées conjointement entre l'OSCE et le Conseil de l'Europe et adoptées à Venise le 4 juin 2010.

Les Etats membres de ces deux organisations se sont engagés à conférer une protection très large à la liberté de réunion pacifique et à définir de manière étroite le type de réunions pouvant justifier un certain niveau de réglementation. Ils ont en effet jugé que l'Etat de droit exige des lois stables et **prévisibles** et relevé à cet égard que des lois introduites en réaction à des événements particuliers débouchent fréquemment sur des réformes partielles et décousues nuisibles à la protection des droits et à la cohérence globale du cadre légal (Lignes directrices, p. 19-20).

Les principes fondamentaux adoptés lors du sommet de Venise ont été confrontés aux mesures prévues dans la loi querellée (L 10615). Dans sa lettre du 2 février 2012, l'Office pour les institutions démocratiques et les droits humains de l'OSCE a observé que :

Placing the burden to ensure public safety on the organizers of the assembly appears to go against the good practices outlined in the OSCE/ODHIR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (para 32 and 75, as revised, 2010) which clearly point that the state has a duty to protect public safety, and under no circumstances should this duty be assigned or delegated to the organizer of an assembly. The costs of providing adequate security and safety measures should be fully covered by the public authorities and imposing onerous financial requirements on assembly organizers is likely to constitute a disproportionate prior restraint.

Futhermore, according to paragraph 112 of the Guidelines, organizers should not be held liable for the actions of participants or third parties, or for unlawful conduct that the organizers did not intend or directly participate in. Holding the organizers of an event liable would be a manifestly disproportionate response, since this would imply that the organizers are imputed to have responsibility for acts by others individuals that could not have been foreseen.

Finally, imposing a multi-year ban on the organizers in the case when, even without their fault, the event gives rise to serious injury to persons or property, may amount to an undue restriction. In this connection, I wish to draw your attention to a judgement of the European Court of Human Rights (Ezelin v. France 1991) (...).

18. Enfin, avant de considérer chaque disposition attaquée dans le détail, il semble important de garder à l'esprit l'avis du Conseil fédéral du 10 septembre 2003 sur le postulat BAADER 03.3338 du 19 juin 2003 intitulé « Manifestations. Qui

paie les déprédations ? ». Le gouvernement fédéral a également eu le loisir de préciser son appréciation de la portée du droit de manifester le 28 mai 2003 en répondant à l'interpellation ENGELBERGER 03.3020 du 3 mars 2003 intitulée « Mesures contre les manifestations violentes ». Il a indiqué à nouveau son approche en émettant un avis négatif à la motion HUTTER-HUTTER 05.3043 du 3 mars 2005 « Violences lors de manifestations. Responsabilité ».

Le Conseil fédéral a notamment précisé :

S'agissant justement de la solution qui consiste à vouloir aggraver la responsabilité des organisateurs de manifestations politiques en les soumettant à un régime de responsabilité objective (c'est-à-dire indépendante de toute faute), il faudrait admettre qu'elle se heurterait, elle aussi, à des objections tirées du droit constitutionnel et, plus spécialement, des libertés d'opinion et de réunion, telles qu'elles sont garanties par les articles 16 et 22 de la constitution. Le passage à un régime de responsabilité objective obligerait en effet de facto les organisateurs de manifestations à mettre sur pied à leurs propres frais un service d'ordre adéquat pour contenir les risques de débordements ainsi qu'à souscrire à une assurance RC destinée à couvrir ces risques. Or, pareils frais, - tout comme les primes d'une telle assurance, étant loin d'être modiques, il faudrait en conclure – ainsi que le Conseil fédéral l'a déjà admis dans sa réponse à l'interpellation 03.3030 – que l'importance des coûts liés à un régime de responsabilité aggravée pourrait dissuader les organisateurs potentiels de faire usage de leur droit de manifestation et rendre ainsi impossible en pratique l'organisation de manifestations, ce qui ne serait pas compatible avec la liberté constitutionnelle et de réunion.

19. Cela étant précisé, les recourants n'ignorent pas que, saisi d'un recours abstrait dirigé contre une loi cantonale, le Tribunal de céans recherche prioritairement et avec un plein pouvoir de cognition, s'il est possible de donner à la règle attaquée une portée qui la fasse apparaître comme conforme à la Constitution. Le Tribunal fédéral n'annulera la ou les dispositions cantonales en cause que si celles-ci ne se prêtent à aucune interprétation de ce type (ATF 122 I 18 ; 117 Ib 367). Si la formulation de la loi entreprise est claire et non équivoque, son sens littéral ne saurait être infléchi par l'interprétation conforme. Celle-ci n'est donc admissible que dans la mesure où le sens de la loi contestée apparaît ambigu, imprécis ou lacunaire (ATF 113 Ia 126).
20. Enfin, il est admis que lorsque le droit cantonal attaqué ne viole le droit constitutionnel ou international que sous certains aspects, le Tribunal fédéral n'annule en principe que les seules dispositions litigieuses (ATF 118 Ia 64).
21. Forts de ces remarques liminaires, les recourants entendent préciser ci-dessous de manière détaillée pourquoi chacune des dispositions querellées violent les dispositions constitutionnelles et conventionnelles susmentionnées et doivent donc être annulées.

a) DE L'ANNULATION DE L'ARTICLE 10A DE LA LOI

22. Les recourants rappellent que ladite disposition à la teneur suivante :

Art. 10A Délai de carence

1° 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 1 à 5 ans.

2° 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.

23. L'autorité peut ainsi refuser de délivrer une nouvelle autorisation pendant une période de 1 à 5 ans, lorsqu'à l'occasion d'une manifestation passée, des atteintes graves aux personnes ou aux biens ont eu lieu.

Il est évident que cette disposition consacre la possibilité de sanctionner l'organisateur d'une manifestation, a posteriori. Il est également clair, au vu du texte, qu'une telle sanction est possible sans qu'aucune faute ne puisse être reprochée au bénéficiaire de l'autorisation, puisque le législateur a tenu à appuyer sa position en employant le mot « même » sans sa faute.

24. Les recourants estiment que cette disposition viole clairement le principe de proportionnalité et n'est jamais nécessaire dans une société démocratique.

Il existe une jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'Homme, depuis l'arrêt du 26 avril 1991 *Ezelin contre France* (affaire n°21/1990/212/274).

La Cour a notamment retenu que « la proportionnalité appelle à mettre en balance les impératifs des fins énumérées à l'article 11 § 2 avec ceux d'une libre expression par la parole, le geste ou même le silence, des opinions de personnes réunies dans la rue ou en d'autres lieux publics », avant de préciser :

Certes, la sanction infligée à Me Ezelin se situe vers le bas de l'échelle des peines disciplinaires figurant à l'article 107 du décret du 9 juin 1972 [organisant la profession d'avocat]; elle présente un caractère essentiellement moral, puisqu'elle n'implique aucune interdiction, même temporaire, d'exercer la profession et de siéger au conseil de l'Ordre. La Cour estime cependant que la liberté de participer à une réunion pacifique – en l'occurrence une manifestation non prohibée – revêt une telle importance qu'elle ne peut subir une quelconque limitation, même pour un avocat, dans la mesure où l'intéressé ne commet pas lui-même, à cette occasion, aucun acte répréhensible. (§ 52 et 53 de l'arrêt)

La Cour a confirmé à plusieurs reprises sa position, par exemple dans un arrêt récent du 5 juin 2009, dans l'affaire BARRACO contre France (Requête n°31684/05).

Elle a rappelé :

*La Cour reconnaît que toute manifestation dans un lieu public est susceptible de causer un certain désordre pour le déroulement de la vie quotidienne, y compris une perturbation de la circulation, et qu'en l'absence d'actes de violence de la part des manifestants, il est important que les pouvoirs publics fassent preuve d'une certaine tolérance pour les rassemblements pacifiques, afin que la liberté de réunion ne soit pas dépourvue de tout contenu. [...] **La Cour rappelle par ailleurs, que la liberté de participer à une réunion pacifique revêt une telle importance qu'une personne ne peut subir une quelconque sanction pour avoir participé à une manifestation non prohibée dans la mesure où l'intéressé ne commet pas lui-même, à cette occasion, aucun acte répréhensible** [les requérants soulignent]. (§ 43 et 44 de l'arrêt)*

25. Cette compréhension de l'essence même du droit à la liberté de réunion pacifique est corroborée par celle des lignes directrices de l'OSCE susmentionnées qui précisent à cet égard, concernant les organisateurs :

« De plus, les organisateurs ne devraient pas être tenus responsables des actions de participants ou de tiers ou d'une conduite illégale qu'ils n'appellent pas de leurs vœux ou à laquelle ils n'ont pas participé directement. Tenir les organisateurs responsables de l'événement constituerait une réaction manifestement disproportionnée, dans la mesure où cela impliquerait que les intéressés sont censés assumer la responsabilité d'actes commis par d'autres (y compris d'éventuels agents provocateurs) et qu'ils ne pouvaient pas raisonnablement prévoir ». (§112, page 61)

26. Ainsi, toute forme de sanction, même lorsqu'elle peut paraître limitée ou d'ordre moral n'est déjà, en soi, pas admissible, si aucun acte répréhensible ne peut être reproché à la personne en cause, qu'elle soit organisateur ou non.

Or, en l'espèce, les sanctions voulues par la disposition querellée sont naturellement toutes sauf symboliques.

Elles empêchent concrètement un organisateur de pouvoir solliciter une nouvelle autorisation, et donc de pouvoir exercer son droit de se réunir pacifiquement.

Elle a également clairement pour objectif de dissuader toute personne ou organisation de solliciter une demande d'autorisation de peur d'être sanctionné à l'issue de la manifestation. Ladite disposition constitue ainsi une atteinte antérieure et postérieure à l'exercice du droit de réunion pacifique.

27. De même, la notion d'« organisateur de fait » contenue à l'alinéa 2 de la disposition querellée est également une atteinte au noyau intangible du droit fondamental en cause et aucunement nécessaire dans une société démocratique, comme les recourants l'ont indiqué dans l'argumentation développée ci-dessus.

A cet égard, l'analogie opérée par le rapporteur de la Commission judiciaire avec les dispositions existantes dans le droit des sociétés, pour qui le but serait « d'éviter des hommes de paille » (*cf. pièce 11, page 10 à 14*), n'est pas à même de rendre admissible la mesure prévue à l'article 10A, al.1.

Par ailleurs, éviter de sanctionner uniquement un homme de paille, c'est vouloir punir la personne qui a concrètement – mais en se dissimulant derrière un tiers – commis des actes répréhensibles ou frauduleux ; c'est, en somme, vouloir sanctionner le véritable responsable.

Or, les recourants conçoivent mal comment l'autorité compétente procédera concrètement pour rechercher et désigner le véritable responsable des atteintes graves aux personnes ou aux biens, s'il n'a pas besoin d'avoir été l'auteur d'un quelconque acte répréhensible (*cf. « même sans sa faute »*) pour être sanctionné. Cela signifie que n'importe quel individu ou association ayant été présent lors de la manifestation incriminée peut être considéré comme le « véritable » responsable de dommages qu'elle n'a pas commis.

Cette notion d'organisateur de fait a ainsi pour seul but de permettre de désigner un coupable en toutes circonstances, et surtout de créer une forme d'autocensure pour les participants potentiels à des manifestations.

Au vu de ce qui précède, l'article 10A de la loi devra être annulé par le Tribunal de céans.

28. L'article 10A doit également être annulé en ce qu'il prévoit de sanctionner une personne en le privant de l'exercice d'un droit fondamental nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie.

L'article 10A porterait atteinte à l'Etat de droit avant de frapper l'organisateur d'une manifestation. La seule sanction admissible est celle d'ores et déjà prévue à l'ancien article 10 LMDPu du 26 juin 2008.

b) DE L'ANNULATION DE L'ARTICLE 10 (nouvelle teneur) DE LA LOI

29. Les recourants rappellent que le nouvel art. 10 de la loi à la teneur suivante :

Art. 10 Dispositions pénales

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. »

30. A titre liminaire, avant tout développement relatif à l'atteinte à la liberté de réunion et d'opinion, il y a lieu de constater que ladite disposition viole le principe de la force dérogatoire du droit fédéral, soit l'article 49 de la Constitution.

Il a toujours été admis, à teneur de l'art. 335 al. 1 CP, que les cantons conservent le pouvoir de légiférer sur les contraventions de police qui ne font pas l'objet d'une législation fédérale.

Sont ainsi des contraventions de police, les infractions qui troublent l'ordre public, la tranquillité, la sûreté ou enfreignent les règles de police locale (HURTADO POZO, Droit pénal, Schulthess 2008, page 40).

Il est également unanimement admis que ladite disposition du Code pénal impose au législateur cantonal la notion de contravention établie par le droit fédéral (ATF 64 IV 4, consid. 2 page 10, in fine).

Or, cette notion a évolué avec la révision de la partie générale du Code pénal. Désormais, en vertu de l'art. 103 CP, les contraventions sont les infractions passibles de la seule amende et plus également des « arrêts ». De même, selon l'art. 106 al. 1 CP, le montant maximum de l'amende est de 10'000 francs, sauf disposition contraire. Ce montant maximum a ainsi doublé par rapport au montant maximum de l'ancien régime.

31. Les recourants ne contestent pas que les cantons puissent déroger, par une disposition spéciale, au montant maximum, en application de l'art. 106 al. 1 CP.

Cependant, en l'espèce, il saute aux yeux, au vu du montant maximum prévu par la disposition cantonale - **10 fois le montant maximum prévu par le droit fédéral** - , que le législateur genevois a voulu ériger les comportements incriminés (omission de requérir une autorisation, revêtir une tenue destinée à empêcher son identification,...) en infractions particulièrement graves pour lesquelles seul le législateur fédéral est compétent.

En effet, si l'art. 335 al. 1 CP accorde aux cantons la compétence de légiférer sur les contraventions de police, c'est que le législateur fédéral a estimé que

leur nature et leur gravité ne justifiaient pas une incrimination au niveau fédéral (HURTADO POZO, Droit pénal, Schulthess 2008, page 39).

Ladite disposition doit déjà ainsi être annulée pour violation de l'art. 49 Constitution.

32. Subsidiairement, les recourants considèrent que l'instauration d'une peine - menace de Fr. 100'000.- viole le principe de proportionnalité, au regard des comportements que l'Etat entend réprimer.

Cette disposition vise notamment ceux qui ne se sont pas conformés à la teneur d'une autorisation de manifester, soit potentiellement n'importe quelle personne prenant part à une manifestation.

Une autorisation de manifester peut comporter de nombreuses conditions (début et fin, trajet du défilé, lieu de prise de parole, etc...), de sorte qu'elle est susceptible d'être aisément transgressée. Cela est d'autant plus facile que seuls les organisateurs auront une connaissance exacte du contenu de l'autorisation, qu'il leur sera impossible, à l'évidence, de communiquer exhaustivement à l'ensemble des participants.

Une peine-menace de Fr.100'000.- est en parfaite inadéquation (proportionnalité au sens restreint) entre l'intérêt poursuivi par le législateur soit l'ordre et la tranquillité public, les comportements à réprimer, et le caractère prévisible de la peine.

Le caractère disproportionné de la peine prévu à l'article 10 peut notamment être illustré par la peine prévue par le Règlement cantonal concernant la tranquillité publique (F 3 10.03 RSG), qui ne prévoit qu'au maximum une amende de Fr. 10'000.- alors qu'il vise certains comportements entrant dans le champ d'application de l'art 10 LMDPu (tel que par exemple excès de bruits (art. 1) ou diffusion publique (art. 7)).

33. Les mêmes remarques s'imposent quant au non-respect d'injonctions de la police.

L'exposition à une peine-menace d'une telle ampleur est en outre de nature à dissuader de faire usage de sa liberté de manifester, que cela soit en tant qu'organisateur ou participant. La proportionnalité au sens étroit est violée puisque une telle peine-menace ne répond à aucun intérêt public véritable. L'entrée en vigueur de la LMDPu témoigne d'un durcissement très marqué des conditions d'exercice du droit de manifester. Il ne fait aucun doute que les amendes qui pourraient être prononcées seront au diapason. La proportionnalité au sens large (règle de la nécessité) est également violée en

tant que le législateur aurait pu parvenir au même but en instaurant une peine-menace plus faible.

c) **DE L'ANNULATION DE L'ARTICLE 8 al. 2 DE LA LOI**

34. Les recourants rappellent que l'art. 8 al. 2 de la loi à la teneur suivante :

Art. 8 Indemnisation

(...)

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

35. Le texte de cette disposition ne permet pas de déterminer clairement si la loi querellée instaure un régime de responsabilité causale ou s'il s'agit d'un simple rappelle de la responsabilité aquilienne à laquelle est soumis chaque sujet du droit suisse.

Une analyse systématique permet de penser que le législateur cantonal a souhaité instaurer une responsabilité objective de l'organisateur d'une manifestation ayant mal tournée. Avec l'objectif affiché de durcir les conditions d'autorisation des manifestations, les auteurs du projet de loi ne se seraient sans doute pas limités à reprendre à l'article 8 al. 2 de la loi querellée le contenu de l'article 41 du Code des obligations. Par ailleurs, celle-ci fait la part belle à la responsabilité sans faute, puisqu'elle prévoit un tel mécanisme de sanction à l'article 10A.

36. Si tel devait être la réelle portée de l'article 8 al. 2, les recourants rappelleront que les articles 16 et 22 de la Constitution fédérale interdisent toute solution qui consisterait à aggraver la responsabilité des organisateurs de manifestation au moyen d'une responsabilité causale. En effet, une telle mesure ne manquerait pas d'obliger les organisateurs à créer un service d'ordre destiné à prévenir tout débordement. Ceux-là pourraient en outre être contraints de souscrire une police d'assurance de responsabilité civile. Les coûts inhérents à celle-ci et à la mise sur pieds d'un service d'encadrement seraient de nature à dissuader la société civile d'organiser une manifestation.

37. L'article 8 al. 2 de la loi querellée devra donc être annulé si le Tribunal fédéral ne devait pas estimer qu'il s'agit là d'une simple répétition du principe contenu à l'article 41 CO.

d) DE L'ANNULATION DE L'ARTICLE 5 al. 4 et 5 DE LA LOI

38. Les recourants rappellent que l'art. 5 al. 3 et 4 de la loi à la teneur suivante :

Art. 5 Délivrance, conditions et refus d'autorisation

(...)

4° 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 se conformer à ses injonctions.

5° 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.

39. A titre liminaire, les recourants entendent rappeler la position générale de l'OSCE contenue dans les lignes directrices susmentionnées relative à l'obligation de prévoir un service de surveillance pour certaines réunions :

Dans certaines circonstances, il peut s'avérer légitime d'imposer aux organisateurs d'un rassemblement la mise en place d'un service de surveillance d'un certain niveau. Cependant, cette condition devrait être imposée uniquement en raison d'une évaluation spécifique et non par défaut. Dans le cas contraire, elle violerait probablement le principe de proportionnalité. L'obligation de prévoir un service de surveillance ne saurait aucunement dispenser l'Etat de son obligation positive de prendre des dispositions pour fournir des ressources policières adéquates. Les surveillants ne sont pas un substitut à la présence suffisante de policiers et les services de maintien de l'ordre assument toujours la responsabilité globale de l'ordre public.
(...)

Dans certaines juridictions, il est courant que des professionnels ou des sociétés de sécurité privée soient recrutés et payés pour assurer le service de surveillance pendant une réunion. Cependant la loi ne devrait jamais obliger les organisateurs à payer pour mettre en place un tel service. Leur imposer un tel fardeau financier porterait gravement atteinte au caractère fondamental de la liberté de réunion et réduirait la responsabilité essentielle de l'Etat en matière de maintien de l'ordre.(§ 195 et 196, pages 90 et 91).

40. Cela étant précisé, il semble essentiel de déterminer quel rôle, quelles fonctions et quelles charges, le législateur genevois a voulu assigner au « service d'ordre » que l'organisateur peut être tenu de mettre en place.

Il sera rappelé que dans la loi du 26 juin 2008, il a été renoncé à imposer dans certaines circonstances un tel service d'ordre, malgré le contenu initial du projet de loi (*cf. pièce 1*), notamment en raison du risque de subordination avec la police (*cf. pièce 5, page 4*).

Malgré cela, la majorité parlementaire de 2011 a choisi d'aller plus loin. Le rapport de la majorité du 25 avril 2011 indique que la nouvelle loi a pour objectif d' « *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 [les recourants soulignent]* » (*cf. pièce 11 page 3*). L'expression « bon ordre de la manifestation » a été préférée par la rapporteuse de majorité à, par exemple, l'expression « bon déroulement de la manifestation », lorsque celle-ci a présenté la notion de « service d'ordre » à l'ensemble des députés du Grand Conseil. Elle reprend ainsi la position de la majorité parlementaire.

De même, au vu des débats au sein de la Commission judiciaire du Grand Conseil, il a expressément été voulu par législateur que le rôle du service d'ordre soit « *de collaborer avec la police et se conformer à ses injonctions* », plutôt qu'un « *service d'ordre destiné à la médiation et à la transmission d'informations* » (*cf. pièce 11, page 10 à 14*). La majorité a en effet clairement rejeté un amendement de la minorité allant dans ce sens.

41. Au vu de ce qui précède, il ne fait ainsi aucun doute que le législateur a entendu déléguer partiellement une tâche publique, soit le maintien de l'ordre, aux organisateurs d'une manifestation.

Ceci est corroboré par une analyse littérale du texte de la loi. Les auteurs de celle-ci ont préféré la dénomination de « service d'ordre » à celle de « service de surveillance », notion admise notamment par la Commission de Venise. Ils ne pouvaient ignorer la distinction qui existe entre ces deux notions. Il sera précisé à cet égard que les deux premiers signataires de la loi 10615 sont respectivement titulaire du brevet d'avocat et conseillère juridique. L'auteur de la loi, Monsieur Olivier JORNOT, fut élu il y a peu Procureur général du canton de Genève. Lors de la campagne qui a précédé cette élection par le Grand Conseil, certain ont d'ailleurs mis en exergue les grandes compétences juridiques du candidat. Celui-ci jouit également de compétences reconnues dans le domaine de la sécurité puisqu'il occupe le grade de colonel EMG et qu'il est chef d'état major de liaison territorial genevois. Il est ainsi certain que la distinction entre « service d'ordre » et « service de surveillance » était connue des rédacteurs de cette loi et que leur intention, suivie par la majorité parlementaire, était bel et bien de déléguer une mission de sécurité des personnes et des biens aux organisateurs d'une manifestation.

Cette analyse est en outre confirmée par le fait que la loi du 26 juin 2008 concrétisait la volonté explicite du législateur de garantir le bon déroulement

des manifestations en exigeant une collaboration accrue des organisateurs avec la police et les autorités administratives.

Il faut donc lire la modification querellée comme la volonté affichée du Parlement de durcir encore un peu plus les conditions d'autorisation de la manifestation et comprendre la disposition querellée comme un accroissement des responsabilités imposées aux organisateurs qui se voient déléguer des tâches dévolues d'ordinaire à la police.

En conséquence, l'article 5 al. 4 est contraire à la Constitution fédérale et aux engagements internationaux pris par la Suisse.

42. Les requérants souhaitent également relever que l'article 5 al. 4 porte atteinte au principe de la légalité puisque sa densité normative est insuffisante.

Si le Tribunal de cassation devait par impossible juger que le principe de la délégation contenue à l'article 5 al. 4 était admissible, il devrait constater que la clause n'indique pas avec une précision suffisante quelles sont les tâches déléguées au service d'ordre.

L'obligation de « collaborer avec la police » et le fait de « se conformer aux injonctions de la police » est assez clair lorsqu'il s'agit **d'un simple manifestant**, voire du bénéficiaire d'une autorisation au sens de l'article 4 al. 5, disposition que les requérants ne remettent pas en cause. Il s'agit avant tout de permettre à la police de remplir sa fonction, notamment en lui communiquant des informations permettant une réaction rapide en cas de débordements ou de troubles, ou en faisant passer des messages aux manifestants, en tant qu'organisateur.

A l'inverse, lorsqu'un **service d'ordre** doit « collaborer avec la police » et « se conformer à ses injonctions », le rôle et la tâche de celui-ci ne sont pas déterminables.

Devra-t-il faire usage de la contrainte lorsque les forces de l'ordre le lui demanderont ? Devra-t-il être impliqué face à d'éventuels émeutiers en cas de trouble ? Devra-t-il empêcher certains mouvements de foule ?...

Il est impossible de répondre à ces questions cardinales, au vu du texte légal.

43. Selon la jurisprudence du Tribunal de cassation, l'exigence de précision de la norme découle du principe général de la légalité, mais aussi de la sécurité du droit et de l'égalité devant la loi (ATF 109 Ia 273 ; ATF 117 Ia 341). Pour déterminer quel degré de précision on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires, et de la gravité des atteintes qu'elle

autorise aux droits fondamentaux (ATF 123 I 112, consid. 7a). Au regard de la CEDH, l'accessibilité de la loi aux personnes concernées exige de celle-ci une formulation assez précise pour leur permettre – en s'entourant, au besoin, de conseils éclairés – de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (arrêt MKRTCHYAN c. Arménie du 11 janvier 2007, § 39 ; arrêt MILOSLAVSK c. Royaume-Uni du 13 juillet 1995, § 37).

En d'autres termes, il est admis qu'il incombe au législateur de répondre à trois questions : qui ? quoi ? comment ? Ainsi, un texte est suffisamment clair et peut servir de base légale s'il ne comporte ni contradiction, ni lacune et qu'il ne se prête pas à des interprétations divergentes notamment sur ces conséquences (SCHMIDT NOËL, La limitation des droits fondamentaux en droit constitutionnel comparé, thèse janvier 2011, Neuchâtel, page 50).

44. Les recourants observent par ailleurs que cette question a très peu été étudiée par le législateur qui ne s'est pas donné les moyens de définir clairement les tâches du service d'ordre.

Cependant, ce rôle vague et incertain dévolu au service d'ordre pourrait avoir des conséquences importantes pour les organisateurs à qui il sera aisé de reprocher le dysfonctionnement de leur organisation, en cas de débordements, et d'appliquer ainsi à leur encontre les dispositions prévues à l'art. 10, nouvelle teneur, ainsi que l'art. 10A (si par impossible lesdites dispositions ne devaient pas être annulées).

45. Au vu de ce qui précède, les recourants considèrent être confrontés à une norme qui ne répond pas aux garanties de clarté et transparence exigées tant par le droit constitutionnel, au titre de la densité normative, que par la Convention européenne des droits de l'homme, au regard de l'art. 11.

L'alinéa 4 de l'article de la loi devra ainsi être annulé.

46. A titre subsidiaire, les recourants sollicitent du Tribunal de céans qu'il procède à une interprétation conforme à la Constitution du texte querellé, soit que le service d'ordre ne peut exercer aucune tâche de police et qu'il a pour unique fonction de servir de relai pour la transmission d'informations.
47. Enfin, les recourants considèrent que le nouvel alinéa 5 de l'article 5 de la loi porte atteinte au noyau intangible de la liberté de réunion.

En effet, l'ancien article 5 alinéa 3 de la loi précisait que le département « pouvait » refuser de délivrer l'autorisation de manifester « lorsque la pose de conditions ou de charges ne permet[tait] pas d'assurer le respect de l'ordre public ou d'éviter une atteinte disproportionnée à d'autres intérêts ». Désormais, l'autorité doit refuser l'autorisation.

Cet alinéa rentre en résonance avec l'alinéa précédant qui prévoit la délégation de tâches publiques. Il impose ainsi à l'organisateur de démontrer un respect futur de l'ordre public, alors même qu'il s'agit d'un rôle dévolu à l'autorité.

Il appartient à l'Etat de s'adapter aux risques éventuels découlant d'une manifestation et non pas aux manifestants d'être soumis à des conditions et des charges dévolues en premier lieu à l'Etat.

Ledit alinéa devra ainsi également être annulé.

* * * * *

Au bénéfice des explications qui précèdent, les recourants persistent dans les conclusions prises en tête du présent mémoire et vous prie de croire, Mesdames et Messieurs les Juges fédéraux, à l'assurance de leur parfaite considération.

Pour les recourants :

Maurice UTZ, avocat

Annexe : un bordereau de pièces