

Collectif de défense

7, bd Jaques-Dalcroze 1204 Genève
tél: (022) 36 11 76 ccp 12-7986-4

Christiane Brunner, avocate
Jean-Michel Bühler, avocat
Nathalie Vimic, avocate
Jean-Bernard Waeber, avocat
Marco Ziegler, avocat

Francine Rieker, avte stg.
Téo Sialm, avt stg.

Maryse Duboil, secrétaire
Claude Hediger, secrétaire
Monique Kepic, secrétaire
Catherine Wick, secrétaire

Membres de l'Association des Juristes Progressistes, Avocats au Barreau de Genève

Genève, le

A V I S D E D R O I T

RELATIF A L'EXERCICE DES

LIBERTES POLITIQUES

1. DISTRIBUTION DE TRACTS ET RECOLTE DE SIGNATURES

La liberté d'opinion, appelée aussi liberté d'expression, est garantie en Suisse. Cela signifie que toutes les opinions peuvent être exprimées librement et que chacun a le droit de recevoir toutes les opinions. En conséquence, la distribution de tracts et la récolte de signatures sur la voie publique est libre, si cette distribution ou récolte est faite par une ou des personnes isolées.

Ce principe a été confirmé par un arrêt du Tribunal fédéral, devenu célèbre, l'arrêt ALEINICK, du 24 juin 1970. La législation genevoise prévoit en conséquence que :

"La distribution ou la vente d'écrits ou autres supports d'expression de la liberté d'opinion, ainsi que la récolte de signatures à l'appui d'une initiative populaire, d'une demande de référendum ou d'une pétition, ne sont pas soumises à autorisation lorsqu'elles sont effectuées par une ou des personnes isolées" (art. 9 du Règlement genevois sur la circulation publique).

Cette disposition se justifie notamment par le fait qu'une personne isolée n'est pas à même d'empêcher qu'un lieu public soit utilisé conformément à sa destination. C'est ce qu'on appelle un usage commun du domaine public.

2. TENUE DE STANDS

Dès que la distribution de tracts ou la récolte de signatures s'effectue au moyen de stands, il y a usage accru du domaine public et une autorisation est nécessaire.

Le Tribunal fédéral a estimé qu'un stand constitué d'une table, trois ou quatre chaises, un parasol et un tableau d'affichage occupait de manière exclusive un certain espace, au détriment d'autres utilisations légitimes, et diminuait le domaine public disponible. Vu qu'il n'est pas possible d'installer n'importe quel nombre de stands sur le domaine public, le Tribunal fédéral a estimé qu'il se justifiait d'exiger des organisateurs de demander préalablement une autorisation (voir arrêt S. c/ Saint-Gall, du 28 mars 1979).

Conditions de l'autorisation

Le régime de l'autorisation préalable a pour but de préserver l'ordre public sans porter atteinte à la liberté d'expression. En principe, l'autorisation doit donc être délivrée. Un refus n'est possible que si la tenue du stand est de nature à troubler gravement l'ordre public, la tranquillité des citoyens ou la sécurité de l'Etat. L'autorité ne peut opposer un refus s'il existe d'autres moyens (déplacement du stand, limitation des heures, etc.) moins dommageables pour la liberté.

Le Tribunal fédéral a eu l'occasion d'affirmer que :

"L'autorité ne peut pas refuser une autorisation uniquement parce qu'elle ne partage pas ou parce qu'elle désapprouve les opinions propagées par le requérant ; elle doit bien plutôt adopter une attitude neutre et objective" (arrêt S. c/ Saint-Gall, déjà cité).

Sanction

La violation des conditions de l'autorisation peut entraîner pour les fautifs la condamnation à une peine d'arrêt ou à une amende (Loi pénale genevoise, art. 37 ch. 1 et 36).

3. ORGANISATION DE REUNIONS PUBLIQUES

La liberté de réunion est garantie en Suisse. Il s'agit d'un droit constitutionnel non écrit selon la jurisprudence du Tribunal fédéral. Ce droit protège aussi bien les assemblées publiques que les réunions privées.

Une rencontre convoquée sur invitation personnelle ou ne rassemblant que les seuls membres d'une association est une réunion privée, alors qu'une assemblée ouverte au public, qu'elle se tienne dans une salle privée ou appartenant à l'Etat, est une réunion publique.

Il ne faut toutefois pas accorder trop d'importance à cette distinction, car, comme toutes les libertés, la liberté de réunion peut être soumise à des restrictions si son exercice menace l'ordre public. Ainsi, l'Etat peut interdire une réunion, qu'elle soit publique ou privée, si sa tenue constitue une menace sérieuse pour l'ordre public.

A Genève, les assemblées publiques tenues en salle ne sont pas soumises au régime de l'annonce ou de l'autorisation préalable. Ce n'est que pour les rassemblements effectués sur la voie publique (places, rues, etc) que les organisateurs doivent, comme pour les manifestations, solliciter une autorisation de l'Etat.

Les conditions de l'autorisation et d'éventuelles interdictions seront examinées ci-dessous dans le chapitre consacré aux manifestations, car les principes sont les mêmes.

4. ORGANISATION DE MANIFESTATIONS

Bien que l'ordre juridique suisse ne reconnaisse pas l'existence d'un droit fondamental de manifestation, le Tribunal fédéral et la doctrine admettent que les droits constitutionnels de réunion et d'expression incluent le droit d'exprimer son opinion collectivement sous la forme d'une manifestation de rue.

Par ses caractéristiques (déplacement collectif sur la voie publique), la manifestation touche à l'ordre public et de façon particulièrement marquante. Pour ces raisons d'ordre et de sécurité publics, toute manifestation doit être autorisée préalablement.

"L'organisation d'une réunion ou d'une manifestation fait l'objet d'une autorisation du Département qui en fixe les modalités, autant que possible d'entente avec les organisateurs" (art. 9 al. 2 du Règlement sur la circulation publique).

Conditions de l'autorisation

Dans la mesure où l'ordre public n'est pas menacé, l'autorité doit délivrer l'autorisation sollicitée. Le Tribunal fédéral a en effet précisé que :

"L'autorité est liée non seulement par l'interdiction de l'arbitraire et le principe de l'égalité de traitement ; elle doit encore prendre en considération le contenu idéal particulier des libertés en jeu et tenir compte du besoin légitime d'organiser des manifestations faisant appel à un large public" (arrêt PROGRESSIVE ORGANISATIONEN BASEL du 25 mars 1981).

"On ne saurait d'emblée refuser d'autoriser toute manifestation dans les rues et sur les places publiques en invoquant les exigences de la circulation ou d'autres intérêts publics (...). Que les opinions des organisateurs paraissent, aux yeux de l'autorité compétente, de plus ou moins grandes valeur et importance, ne saurait être déterminant pour la décision à prendre sur une demande d'autorisation" (arrêt KOMITEE FÜR INDOCHINA et KAUFMANN, du 27 novembre 1974).

Le Tribunal fédéral a admis qu'il était licite d'interdire une manifestation politique le dimanche ou s'il existe un risque réel que les organisateurs perdent le contrôle de la manifestation. Une interdiction constitue une atteinte grave à la liberté. Elle n'est donc licite que si d'autres moyens (changement de lieu ou d'heure par exemple) ne sont pas possibles.

Manifestations déplacées par l'autorité

Dans ce cadre, la question se pose de savoir si l'autorité est en droit de n'autoriser une manifestation qu'en un lieu éloigné ne correspondant pas à la demande des organisateurs?

Dans chaque cas, l'autorité doit procéder à une pesée des intérêts en présence : ordre public d'une part, liberté de réunion et d'expression de l'autre. Ce n'est que si l'ordre public est sérieusement menacé qu'une limitation par déplacement du lieu de la manifestation est admissible. Le Tribunal fédéral est enclin à accepter une telle limitation, notamment lorsqu'une manifestation projetée est dirigée contre un Etat étranger et peut donner lieu à des attaques contre cet Etat et troubler les relations de la Suisse avec lui.

Dans ce cas, si le déplacement de la manifestation est valable, l'autorité ne peut pas fixer n'importe quel lieu. Elle doit tenir compte du fait que le moyen d'expression qu'est la manifestation n'atteint pas son but s'il ne touche pas un vaste public. L'autorité doit donc proposer aux organisateurs un lieu adéquat qui soit relativement central. (Voir arrêt KOMITEE FUR INDOCHINA déjà cité).

Précisons encore que n'importe quelle menace de trouble de l'ordre public ne doit pas entraîner une limitation ou une interdiction du droit de manifester. L'autorité doit au besoin intervenir contre les auteurs de troubles (contre-manifestants) afin de protéger la manifestation et l'ordre public. Ce n'est que si l'ampleur des troubles prévisibles est grave qu'une manifestation peut être déplacée, voire interdite.

Interdictions diverses

L'Etat peut également assortir son autorisation de conditions précises : trajet déterminé, interdiction de haut-parleurs, etc.

Ces restrictions doivent être objectivement fondées et ne pas vider la liberté de réunion et d'expression de sa substance. Ainsi, le Tribunal fédéral a jugé qu'un discours sur la voie publique, non retransmis par haut-parleurs, n'a pas de sens, car il ne peut être entendu que d'un petit nombre de participants. Il a donc jugé illégale une interdiction généralisée d'utiliser des haut-parleurs pendant une période déterminée.

"Les autorités peuvent très bien tenir compte du repos dont les habitants ont besoin et empêcher, par des interdictions correspondantes, et dans le cadre du principe de la proportionnalité, tout bruit excessif même s'il est causé par des manifestations politiques ; mais il est absurde et incompatible avec la Constitution de permettre de manière générale l'utilisation de haut-parleurs lors de manifestations politiques de plein air, mais de l'interdire précisément pendant la période de la plus intense activité politique, où le besoin d'employer des haut-parleurs est particulièrement prononcé" (arrêt PROGRESSIVE ORGANISATIONEN BASEL, déjà cité)

Sanctions

Dans quelle mesure des individus peuvent-ils être amendés en raison de leur participation à une manifestation non autorisée ?

Selon le Tribunal fédéral, toute manifestation non autorisée viole l'ordre public, car il y a impossibilité pour la police de prendre les mesures adéquates pour éviter la perturbation du trafic (arrêt WOERLER déjà ancien, et NOETHINGER et PINKUS du 24 juin 1970).

Ainsi, légalement, tout participant à une manifestation non autorisée peut être mis aux arrêts ou à l'amende. L'autorité peut se baser sur l'art. 26 de la Loi sur la circulation routière :

"Chacun doit se comporter dans la circulation de manière à ne pas gêner ni mettre en danger ceux qui utilisent la route conformément aux règles établies".

Elle peut également se baser sur le Code pénal dont plusieurs dispositions peuvent être invoquées selon les circonstances (entrave à la circulation publique : art. 237, outrage aux Etats étrangers : art. 296, émeutes : art. 260, etc.).

A Genève, l'autorité peut se baser sur l'art. 37 ch. 1 et 36 de la Loi pénale genevoise.

Lorsque la manifestation est autorisée et que des troubles ou des délits sont commis, seuls les auteurs de ces perturbations sont amendables. Toutefois, si la manifestation est autorisée avec des conditions et que les organisateurs ne les ont pas respectées, ils sont amendables et il est possible de leur imputer une part de responsabilité dans la survenance de troubles éventuels.

Les réunions et manifestations spontanées

Parfois l'actualité exige une réunion ou une manifestation dans un délai tel que l'autorisation ne peut matériellement être sollicitée ou attendue. Parfois des réunions ou manifestations sont spontanées et la question de l'autorisation ne peut même pas être envisagée. Qu'en est-il de leur légalité ?

Cette question est controversée et n'a été qu'effleurée par le Tribunal fédéral (arrêt NOETHINGER et PINKUS déjà cité).

La doctrine la plus récente est d'avis que l'autorité doit admettre de telles manifestations, s'il s'avère qu'elle aurait donné son autorisation si la demande avait pu être déposée à temps, et si, malgré le défaut ou le retard de l'annonce de la manifestation, elle peut prendre les mesures de sécurité qui s'imposent.

Signalons à ce sujet que le règlement de Bâle-ville, qui institue le régime de l'autorisation préalable, prévoit que les demandes doivent être déposées trois jours à l'avance, **sous réserve des cas imprévus** (art. 57 de l'Ordonnance sur la circulation routière, du 17 septembre 1929).

Le cas particulier des orateurs étrangers

Les étrangers en Suisse bénéficient des droits constitutionnels les plus importants (droit à la liberté personnelle, droit à la liberté de conscience) mais pas pleinement des libertés de réunion et d'expression. Bien que cette discrimination soit de plus en plus critiquée, l'arrêté du Conseil fédéral concernant les discours politiques d'étrangers, du 24 février 1948, est toujours en vigueur et, à ma connaissance, appliqué strictement à Genève. Il stipule que les étrangers qui ne sont pas titulaires d'un permis d'établissement (livret C) ne peuvent s'exprimer sur un sujet politique sans autorisation, et que celle-ci peut être refusée si l'on peut craindre des troubles de l'ordre public ou la mise en danger de la sûreté du pays. La demande d'autorisation doit être adressée à l'autorité cantonale dix jours avant l'assemblée, et l'orateur étranger autorisé doit s'abstenir de toute immixtion dans les affaires de politique intérieure.

Quant aux orateurs suisses ou étrangers avec permis d'établissement, ils peuvent prendre la parole librement. Une obligation de fournir à l'avance les noms de ces orateurs est inadmissible (cf arrêt du Tribunal fédéral NYFFELER, du 22 décembre 1981).

5. PRISE DE PHOTOGRAPHIES

Cette question controversée, que le Tribunal fédéral n'a semble-t-il pas traitée, vient d'être tranchée par le Conseil fédéral dans son message aux Chambres concernant la protection des données du 23 mars 1988.

Pour notre gouvernement, la prise de photos de manifestants constitue une atteinte à la liberté personnelle. Cette atteinte doit en conséquence être prévue dans une loi et limitée aux cas dans lesquels des intérêts publics supérieurs sont en jeu.

Si les Chambres fédérales adoptent le point de vue de l'exécutif, la loi de procédure pénale fédérale serait complétée comme suit :

"La police peut photographier ou filmer les participants à une manifestation se déroulant dans la légalité s'il ressort des circonstances concrètes que certaines de ces personnes envisagent de commettre un crime ou un délit dont la gravité ou la particularité justifie cette mesure."

A Genève, cette question n'a pas fait l'objet d'une réglementation. Mais en s'inspirant des principes admis par le Conseil fédéral, on peut affirmer que la police ne peut pas photographier ou filmer une manifestation autorisée, sauf si des indices concrets laissent penser que certaines personnes envisagent de commettre des délits. Ce pourrait être le cas par exemple si des appels à commettre des actes de violence ont été lancés ou si des manifestants portent des armes ou des instruments dangereux. Il faut admettre également qu'une manifestation non autorisée peut être filmée. Mais en dehors de ces hypothèses, l'autorité n'a pas le droit de procéder à des prises de vue de manifestants.

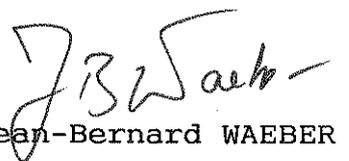
6. AFFICHAGE

L'affichage est un moyen d'user de la liberté d'expression. Toutefois, ni la doctrine ni la jurisprudence n'ont mis en évidence un droit à l'affichage sur la voie publique de sorte qu'il est admis que les cantons peuvent réglementer librement l'affichage tout en respectant la Constitution.

Selon l'art. 1 du Règlement genevois sur l'affichage public, aucune affiche ne peut être mise sous les yeux du public sans une autorisation ou une concession, à l'exception des affiches placées à l'intérieur des magasins et autres locaux ouverts au public ainsi que sur les panneaux des communes réservés aux groupements locaux sans but lucratif.

Il n'y a pas d'exception pour la propagande politique, et tout affichage sur la voie publique, non autorisé, peut entraîner les arrêts ou une amende (art. 37 ch. 25 de la Loi pénale genevoise).

Genève, le 26 Août 1988


Jean-Bernard WAEBER