

Rapport de la commission de la sécurité, de la salubrité et du domaine public chargée d'examiner le projet d'arrêté du 16 septembre 2009 de Mmes Salika Wenger, Maria Pérez, Charlotte Meierhofer et M. Christian Zaugg, renvoyé en commission le 28 avril 2010, intitulé: «Règlement municipal sur l'utilisation du domaine public pour des activités civiques».

Rapport de Mme Patricia Richard.

La commission de la sécurité, de la salubrité et du domaine public s'est réunie les 16 novembre, 21 décembre 2010, 8 février et 15 mars 2011, sous la présidence de Mme Sarah Klopmann. Les notes de séances ont été prises par M. Christophe Vuilleumier ainsi que par Mme Sandrine Vuilleumier, que la commission remercie pour la qualité de leur travail.

Rappel du projet d'arrêté

Considérant:

- que le droit fédéral garantit la récolte de signatures sur le domaine public, ce qui a été confirmé dans l'arrêt «Anne-Marie Kupfer»;
- que les autorités cantonales et surtout les autorités communales bafouent le droit de récolter des signatures sur le domaine public et demandent des démarches administratives excessives;
- que le fait de disposer d'un modeste support pour faciliter l'inscription des indications requises et des signatures apposées sur les listes, en utilisant une petite table (2 m x 1 m), fait partie du droit de récolter des signatures sur le domaine public, afin qu'il puisse être exercé avec un minimum de présence. Bien entendu, cela ne doit pas entraver le passage du public;
- qu'il conviendrait également de renoncer à percevoir des taxes d'empiètement pour les stands d'associations sans but lucratif qui veulent faire connaître leurs activités,

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, alinéa 2, de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition de quatre de ses membres,

arrête:

Article unique. – Le règlement municipal sur l'utilisation du domaine public est complété par les alinéas suivants:

«1. Dans le cadre du lancement d'initiatives, de référendums et de pétitions, le droit de récolter des signatures sur le domaine public est garanti et permet l'utilisation, le cas échéant, d'un modeste support servant à cet effet. Il n'y a pas lieu de solliciter une autorisation ni de payer une taxe d'empiètement.

»2. En ce qui concerne les stands installés sur le domaine public par des associations sans but lucratif pour faire connaître leurs activités, une autorisation doit être sollicitée, mais aucune taxe d'empiètement n'est perçue pour autant qu'il n'y ait pas de vente d'objets.»

Séance du 16 novembre 2010

La commission reçoit Mme Salika Wenger, proposante, qui prend la parole et signale que le projet d'arrêté PA-99 était un «brouillon» et que le projet d'arrêté PA-114 était la version définitive voulue par son groupe. Le Service du Conseil municipal n'ayant pas compris la demande, la commission travaille donc sur ce projet d'arrêté et l'amendera ou non, selon la tournure des débats.

Mme Wenger explique que le nouveau règlement sur l'utilisation de l'espace public et les taxes qui lui sont liées n'est pas judicieux en ce qui concerne les associations qui organisent des manifestations du type de celle du 1^{er} Mai. Elle rappelle que les citoyens payent déjà l'espace public par le biais de leurs impôts. Il est évident, selon elle, qu'il faut demander des autorisations pour que le département puisse s'organiser, mais elles devraient être gratuites. Mme Wenger fait remarquer que le rapport de la Cour des comptes ne parle pas de l'utilisation citoyenne de l'espace public, mais que, néanmoins, des personnes distribuant des tracs ont été amendés.

Mme Wenger rappelle que la loi (L 1 10.12) n'empêche en rien la gratuité du domaine public. L'argument du magistrat était que le paiement servait à rémunérer le travail de la Voirie qui passe après ces manifestations. Elle remarque qu'il n'est pas correct que l'on demande à la Ville de payer 70 000 francs pour le nettoyage après les Fêtes de Genève et que les autres manifestations soient payantes. Cette manière de faire empêche sans aucun doute d'autres petites associations de se faire connaître.

Une commissaire rappelle que la Ville prête le matériel nécessaire aux petites associations qui en font la demande, mais elle se sent gênée par les personnes qui se servent de l'espace public pour des intérêts personnels. Les dégâts qui peuvent être occasionnés ne doivent pas être à la charge du citoyen, et les tenanciers des stands des Fêtes de Genève payent de lourdes taxes.

Mme Wenger répond qu'il est évident que ceux qui vendent quelque chose doivent payer une taxe. Mais le règlement devrait être plus précis, d'où ce projet d'arrêté.

Les avis des commissaires divergent, la loi n'étant pas précise, la doctrine dépend des magistrats. Certains pensent que la distribution de flyers devrait être gratuite et sans demande d'autorisation, d'autres pensent que, sans ces mêmes demandes, le domaine public deviendrait ingérable.

Mme Wenger confirme le manque de précision de la loi, les prix étant également fixés par les magistrats, et elle désire un règlement et non une directive.

Une discussion s'ensuit sur les différents prix: 2500 francs pour les panneaux posés sur les toits des immeubles autour de la rade, les tables à signatures laissées sans surveillance sur le domaine public ou privé, etc., et ce que coûtent tous les fonctionnaires qui doivent s'occuper de toutes ces petites choses. Certains pensent qu'il faut remplir trop de documents, d'autres qu'il en faut un minimum. Certains déclarant que ces demandes d'autorisations sont un parcours du combattant, d'autres pas. Un coup de téléphone suffirait-il ou pas?

Les auditions suivantes sont demandées:

- M. Maudet, à l'unanimité.
- un représentant du Département de la sécurité, de la police et de l'environnement, par 8 oui (2 DC, 1 R, 1 S, 1 L, 1 UDC, 2 AGT) contre 2 non (Ve);
- M. Claude Reymond, secrétaire à la Communauté genevoise d'action syndicale, par 5 oui (2 L, 1 S, 2 AGT) et 5 abstentions (1 R, 2 DC, 1 L, 1 UDC).

Séance du 21 décembre 2011

Audition de M. Pierre Maudet

M. Maudet déclare que ce projet d'arrêté porte sur les activités civiques se déroulant sur le domaine public et qu'il propose de lever les taxes d'empiètement lors des récoltes de signatures et des installations de stands politiques.

Il rappelle alors que la loi indique qu'une permission doit être donnée pour chaque activité ou installation sur le domaine public, afin d'éviter les confrontations (art. 58). Tout le monde peut récolter des signatures dans la rue et rien ne sera demandé à la personne qui fait cela. Il précise que laisser un support sans personne et avec un signataire libre est toutefois un acte plus délicat, puisque les passants ne reconnaissent pas forcément de quel parti il est question et qu'il est délicat de laisser les signatures sans surveillance. C'est pour cette raison précisément que le Parti du travail avait été amendé en début de législature.

Il indique d'ailleurs que M. Ecuyer avait envoyé un courrier signalant que son parti comprenait la raison de cette amende, et il précise que les autorités municipales n'ont pas de pouvoir discrétionnaire et que c'est pour des raisons d'organisation que la Ville octroie des autorisations et non pour des questions de rendement.

Il termine en déclarant que c'est pour toutes ces raisons que le Conseil administratif recommande de ne pas faire de règlement sur cette question.

La commission passe aux questions-réponses avec le magistrat.

La procédure actuelle est trop fastidieuse, la démarche pour l'obtention d'une autorisation ne pourrait-elle pas être plus simple?

Le magistrat répond partager ce souhait de diminuer la bureaucratie, mais il reste absolument nécessaire de connaître la date, le lieu et l'heure de l'événement. Une trace écrite est également une nécessité. Il suffit de remplir le formulaire online et de l'envoyer.

Il rappelle, en outre, que les partis politiques peuvent indiquer l'ensemble de leurs manifestations sur une année. Les démarches ont été largement simplifiées depuis 2009 et un courriel suffit, lequel demande quelques minutes. Il ne voit donc pas où est le problème.

Qu'en est-il du matériel emprunté au Service logistique et manifestations?

M. Maudet indique que, sauf erreur, les partis ont 50% de gratuité sur le matériel emprunté à ce service. Chaque parti reçoit un plan d'établissement très précis, lors d'une autorisation accordée sur la place du Molard, et la Ville est obligée d'appliquer la loi cantonale.

M. Maudet répète que le but de ces autorisations est d'éviter l'accaparement du domaine public par certains partis. Il ajoute que cela permet également d'anticiper les conflits.

Séance du 8 février 2011

La commission accueille MM. Nicolas Bolle, secrétaire adjoint du Département de la sécurité, de la police et de l'environnement, chargé des autorisations sur le domaine public, et Stéphane Monbaron, brigadier, s'occupant des préavis des autorisations pour les manifestations sur la voie publique.

M. Bolle remet un petit dossier à la commission et déclare que la jurisprudence du Tribunal fédéral contient deux arrêts fondamentaux: l'arrêt *Küpfer* (1971), cité dans le projet d'arrêté, dans lequel le Tribunal fédéral avait spécifié «qu'il est compatible avec la liberté d'expression et le droit d'initiative de subordonner à une autorisation des pouvoirs publics la collecte de signatures», et un autre arrêt (1979) qui définit que «l'installation d'un stand d'information sur le domaine public peut être soumis à une autorisation, même si la loi ne le prévoit pas». Il ajoute que, au niveau cantonal, il y a la loi sur le domaine public (L 1 05) qui précise que l'établissement ou la construction d'installations permanentes ou non permanentes sur le domaine public, de même que toute occupation du domaine public qui excède l'usage commun, est subordonné à une permission, délivrée par l'autorité cantonale ou communale (art. 13 et 15). Il note la compétence communale et précise que même un banc d'un mètre sur un mètre est un usage accru du domaine public. Il indique que la loi sur les manifestations sur le domaine public (F 3 10) prévoit que «l'organisation de toute manifestation sur le domaine public est soumise à une autorisation du Département

de la sécurité, de la police et de l'environnement», et que son règlement d'exécution prévoit que «la récolte de signatures n'est pas soumise à une autorisation lorsqu'elle est effectuée par une personne isolée en dehors d'une installation fixe». Il ajoute que la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05) prévoit que la récolte de signatures aux abords des locaux de vote est soumise à une autorisation du Département de la sécurité, de la police et de l'environnement». Il précise qu'elles sont délivrées en prévoyant de laisser au moins 20 mètres d'accès au local pour ne pas perturber l'exercice démocratique. Il déclare que si le projet d'arrêté PA-99 est adopté et que si la Ville décide de tolérer ce genre de chose, le Département de la sécurité, de la police et de l'environnement continuera de soumettre à autorisation l'application des lois citées. Il rappelle qu'il paraît indispensable de maintenir un certain ordre public, sans quoi on verra fleurir d'innombrables stands dans le désordre le plus total, avec des risques de pugilats et de bagarres. Il convient, pour lui, de mettre en garde la Ville sur les conséquences d'une éventuelle suppression des autorisations communales. Il ajoute qu'il appartient à la Ville de Genève d'assurer la gestion de son propre domaine public et qu'elle ne peut pas simplement se décharger sur le Canton, qui continuera à délivrer les autorisations sans qu'il n'y ait de gestion de l'espace et de protection de l'ordre public. Il rappelle que l'une des missions des agents de la police municipale est justement de contrôler cet usage accru du domaine public (F 1 07, art. 5) et que ce n'est pas le rôle de la police cantonale de gérer cela. Il ajoute que, si la Ville souhaite accorder la gratuité, c'est son affaire et pas celle du Canton, mais que renoncer à l'autorisation pour ces stands serait contraire à la jurisprudence. Il note encore que la gratuité irait dans le même sens que l'article 46 de la future Constitution.

M. Monbaron revient sur le fait de bafouer le droit de récolter des signatures. Il déclare qu'il a fait des recherches et qu'il n'y a eu, au Département de la sécurité, de la police et de l'environnement, en 2010, aucun refus d'autorisation pour un stand d'information. Il précise que le département traite environ 1500 demandes annuelles. Il ajoute que, face à des demandes tardives, on discute avec l'organisateur et on trouve une solution. Il précise qu'il y a toujours une volonté que le droit d'informer ou de manifester soit maintenu et que l'on essaie de faire en sorte que tous les paramètres sécuritaires soient réunis pour le bien de tous.

Aux questions des commissaire, il est répondu: les stands électoraux sont attribués par la Ville en fonction des demandes; les autorisations cantonales sont gratuites et il suffit de remplir le formulaire; si un service d'ordre ou du matériel de signalisation sont nécessaires, tout cela est à la charge de l'organisateur.

La loi sur le domaine public prévoit expressément que les permissions d'usage accru du domaine public soient accordées par les autorités cantonales ou communales. La Ville doit en être responsable au premier chef et elle ne peut pas s'en laver les mains. Il ajoute que, selon la jurisprudence fédérale, dès l'instant où l'on pose une installation amovible, une table ou des tréteaux, cela constitue un usage accru du domaine public qui est soumis, à ce titre, à autorisation.

Concernant les tables de camping laissées avec des listes de signatures sans aucun représentant, la police cantonale va se recentrer sur les priorités de sécurité et c'est typiquement une mission dévolue à la police municipale. Cela semble choquant, la

récolte des signatures étant une activité qui mérite d'avoir une personne sur place et il y a une responsabilité démocratique.

Séance du 15 mars 2011

Audition de Mme Léonor Perréard, directrice de la Maison de quartier des Pâquis, de MM. Boris Calame, président de la Maison de quartier de Champel, et Didier Arnoux, animateur à Pré-en-Bulle, aux Grottes, représentant du groupe Gestion des déchets et manifestations de la coordination des maisons de quartier Ville de Genève

M. Calame prend la parole et déclare que le projet d'arrêté portant sur le domaine public ne les concerne pas, mais que la pétition, par contre, les intéresse.

Audition de M. Claude Reymond, secrétaire administratif à la Communauté genevoise d'action syndicale, représentant du comité d'organisation du 1^{er} Mai

M. Reymond prend la parole et déclare que le secrétariat de la Communauté genevoise d'action syndicale assure plusieurs activités et fait, notamment, les démarches suivantes: six demandes d'autorisation pour l'organisation de manifestations par année, 12 demandes d'autorisation pour la mise en place de stand par année. Il précise que les réponses varient selon les communes de 48 heures à deux semaines. Il ajoute que les associations aimeraient continuer leurs activités sur le domaine public, et elles estiment qu'installer une petite table serait parfois utile.

En 2008, M. Maudet a envoyé un courrier annonçant qu'un nouveau règlement serait mis en place. En 2009, la facturation était différente à l'égard du matériel. Il rappelle ensuite que le 1^{er} Mai a toujours pu obtenir la jouissance du domaine public gratuitement. Il ne croit pas que cela soit remis en question.

A l'origine, il n'y avait pas de problème mais, au fur et à mesure des modifications institutionnelles en cours dans les départements, les problèmes ont débuté. Il y a vingt ans, une vingtaine de bénévoles nettoyaient le parc alors que, maintenant, c'est une entreprise qui s'en charge pour un coût de 9000 francs.

La fête était autofinancée, mais M. Reymond remarque que ce n'est plus le cas à présent, raison pour laquelle il a fallu réactualiser les montants. Rien n'a changé en ce qui concerne la sécurité depuis quatre ans. La signalisation, c'est un privé qui a le monopole de ce travail depuis que le service cantonal a été supprimé. De telles manifestations sont de plus en plus difficiles à organiser et les règlements sont appliqués beaucoup plus strictement que par le passé. Cette fête est devenue une grosse histoire d'argent, comme le démontre l'exemple des ânes qui baladent les enfants et qui sont taxés comme une exhibition d'animaux.

Pour 2010, les comptes ne sont pas encore bouclés; cependant, la Communauté genevoise d'action syndicale en est à 45 000 francs avec les subventions en nature. La communauté a donc 30 000 francs. La location des espaces rapporte 21 000 francs, ce qui signifie que l'association met 28 000 francs de sa poche.

Discussion, amendement et vote

Un commissaire socialiste propose l'ajout, après le premier alinéa, de: «de même que lors d'activités liées aux élections ou aux votations».

Cet amendement est accepté à l'unanimité (2 UDC, 1 L, 1 R, 2 DC, 3 Ve, 2 S, 2 AGT).

Le même commissaire propose de supprimer, à la fin de l'alinéa 2: «pour autant qu'il n'y ait pas de vente d'objets».

Cet amendement est accepté à l'unanimité (2 UDC, 1 L, 1 R, 2 DC, 3 Ve, 2 S, 2 AGT).

Le même commissaire propose un troisième amendement, un troisième alinéa: «Les manifestations organisées (par exemple: La rue est à vous, La ville est à vous, le 1^{er} Mai, le 1^{er} Août, le 31 Décembre, le Nouvel-An, le 1^{er} Juin ou des événements artistiques, culturels, citoyens, sportifs, populaires et non marchands) sur le domaine public par des associations sans but lucratif, des maisons ou des espaces de quartier. Ces manifestations doivent solliciter une autorisation mais sont exonérées de toutes taxes d'empiètement municipales et bénéficient de la gratuité de l'usage du matériel de fête et des services publics liés à ces événements (déchets, nettoyage, signalisation, sécurité) au titre de manifestation d'intérêt public municipal.»

Cet amendement est accepté par 7 oui (3 Ve, 2 S, 2 AGT) contre 6 non (2 UDC, 1 L, 1 R, 2 DC).

Une commissaire d'A gauche toute! propose un quatrième amendement, l'ajout d'un quatrième alinéa: «Le présent règlement entre en vigueur le lendemain de la fin du délai référendaire, suivant son adoption par le Conseil municipal.»

Cet amendement est accepté par 7 oui (3 Ve, 2 S, 2 AGT) contre 5 non (2 UDC, 1 R, 2 DC) et 1 abstention (L).

La présidente met aux voix le projet d'arrêté PA-99 ainsi amendé, qui est accepté par 7 oui (3 Ve, 2 S, 2 AGT) contre 5 non (2 UDC, 1 R, 2 DC) et 1 abstention (L)

PROJET D'ARRÊTÉ AMENDÉ

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, alinéa 2, de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition de quatre de ses membres,

arrête:

Article unique. – Le règlement municipal sur l'utilisation du domaine public est complété par les alinéas suivants:

«1. Dans le cadre du lancement d'initiatives, de référendums et de pétitions, le droit de récolter des signatures de même que lors d'activités liées aux élections ou aux votations sur le domaine public est garanti et permet l'utilisation, le cas échéant, d'un modeste support servant à cet effet. Il n'y a pas lieu de solliciter une autorisation ni de payer une taxe d'empiètement.

»2. En ce qui concerne les stands installés sur le domaine public par des associations sans but lucratif pour faire connaître leurs activités, une autorisation doit être sollicitée, mais aucune taxe d'empiètement n'est perçue.

»3. Les manifestations organisées (par exemple: La rue est à vous, La ville est à vous, le 1^{er} Mai, le 1^{er} Août, le 31 Décembre, le Nouvel-An, le 1^{er} Juin ou des événements artistiques, culturels, citoyens, sportifs, populaires et non marchands) sur le domaine public par des associations sans but lucratif, des maisons ou des espaces de quartier. Ces manifestations doivent solliciter une autorisation mais sont exonérées de toutes taxes d'empiètement municipales et bénéficient de la gratuité de l'usage du matériel de fête et des services publics liés à ces événements (déchets, nettoyage, signalisation, sécurité) au titre de manifestation d'intérêt public municipal.

»4. Le présent règlement entre en vigueur le lendemain de la fin du délai référendaire, suivant son adoption par le Conseil municipal.»

Séance du 22 mars 2011

La rapporteuse déclare que les partis ont oublié de prendre position sur le projet d'arrêté PA-99 et qu'un commissaire socialiste ainsi qu'une commissaire d'A gauche toute! lui ont demandé une correction de style sur le troisième amendement, elle demande formellement à la commission de se prononcer, car elle ne souhaite pas enfreindre les procédures, ni faire un rapport qui ne soit pas conforme au travail de la commission.

La commission acceptant ce changement par 6 oui contre 5 non, voici le projet d'arrêté (projet de délibération) PA-99 dans sa forme définitive tel qu'il a été voté par la commission.

PROJET DE DÉLIBÉRATION AMENDÉE

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, alinéa 2, de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition de quatre de ses membres,

décide:

Article unique. – Le règlement municipal sur l'utilisation du domaine public est complété par les alinéas suivants:

«1. Dans le cadre du lancement d'initiatives, de référendums et de pétitions, le droit de récolter des signatures de même que lors d'activités liées aux élections ou aux votations sur le domaine public est garanti et permet l'utilisation, le cas échéant, d'un modeste support servant à cet effet. Il n'y a pas lieu de solliciter une autorisation ni de payer une taxe d'empiètement.

»2. En ce qui concerne les stands installés sur le domaine public par des associations sans but lucratif pour faire connaître leurs activités, une autorisation doit être sollicitée, mais aucune taxe d'empiètement n'est perçue.

»3. Les maisons ou espaces de quartier, associations ou entités à but non lucratif qui organisent sur le domaine public des manifestations (par exemple: La rue est à vous, La ville est à vous, le 1^{er} Mai, le 1^{er} Juin, 1^{er} Août, le 31 Décembre, le Nouvel-An ou des événements culturels, citoyens, sportifs populaires et non marchands) doivent solliciter une autorisation mais sont exonérées de toute taxe d'empiètement municipale et bénéficient de la gratuité de l'usage du matériel de fête et des services publics liés à ces événements (tels que gestion des déchets, nettoyage, signalisation, sécurité, etc.) au titre de manifestation d'intérêt public municipal.

»4. Le présent règlement entre en vigueur le lendemain de la fin du délai référendaire, suivant son adoption par le Conseil municipal.»