

Rapport de la commission de la cohésion sociale et de la jeunesse chargée d'examiner le projet de délibération du 21 mars 2012 de MM. Pierre Gauthier, Pierre Rumo, Christian Zaugg, M^{mes} Salika Wenger, Maria Casares, Vera Figurek, Olga Baranova, Julide Turgut Bandelier, Fabienne Fischer, MM. Pascal Holenweg, Alberto Velasco, Grégoire Carasso et Mathias Buschbeck: «Pas de restriction des droits humains dans la ville d'Henry Dunant».

Rapport de M. Pascal Altenbach.

Le projet de délibération PRD-36 a été renvoyé à la commission de la cohésion sociale et de la jeunesse (CCSJ) par le Conseil municipal lors de la séance du 25 novembre 2013. La commission s'est réunie le 10 avril 2014, sous la présidence de M^{me} Michèle Rouillet. Les notes de séances ont été recueillies par le procès-verbaliste M. Arnaud Van Schilt, que nous remercions pour son excellent travail.

Rappel du projet de délibération

Considérant:

- que la loi F 3 10 – 10615, votée par le Grand Conseil genevois le 9 juin 2011 et limitant drastiquement la liberté d'expression, la liberté de réunion et la liberté de manifestation, a été acceptée en votation populaire cantonale le 11 mars 2012;
- que les électrices et électeurs de la Ville de Genève, sur le territoire de laquelle la presque totalité des manifestations se déroule, ont néanmoins refusé ladite loi F 3 10 – 10615;
- que, suite à une démarche écrite entreprise par différents membres du comité référendaire auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), cette dernière, par la voix de son ambassadeur, relève que la loi F 3 10 – 10615 constituerait «une violation des lignes directrices définies par la Commission de Venise pour la démocratie par le droit et le Conseil de l'Europe et que ladite loi ne serait pas conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme»;
- que, l'OSCE ne pouvant pas émettre de recommandation officielle sur la base d'une interpellation d'un parti ou d'un comité, la Ville de Genève fait, en revanche, partie des autorités indirectement concernées par les demandes d'autorisations d'usage accru du domaine public et qu'elle est donc directement touchée et concernée par la loi F 3 10 – 10615;

- que M. Maina Kiai, expert indépendant des Nations Unies, a fait valoir dans un communiqué officiel émanant du Haut-Commissariat aux droits de l’homme, sis à Genève, que «certaines propositions de modifications à la loi sur les manifestations sur le domaine public dans le canton de Genève, en Suisse, pourraient indûment restreindre les droits à la liberté de réunion pacifique et d’expression, qui sont l’essence de toute démocratie (...)» et que «la Suisse mène actuellement d’importantes initiatives dans le domaine de la promotion et de la protection du droit de réunion pacifique. Les changements proposés à la loi sur les manifestations dans le canton de Genève ne sont pas en adéquation avec ces louables efforts»,

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l’article 30, alinéa 1, lettre b), de la loi sur l’administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition de plusieurs de ses membres,

décide:

Article premier. – Un crédit de 50 000 francs est ouvert au Conseil administratif afin qu’il entreprenne toutes les démarches nécessaires – notamment juridiques – auprès des instances compétentes, fédérales et internationales, afin de vérifier la licéité de la loi F 3 10 – 10615 sur les manifestations sur le domaine public et de la faire abroger s’il s’avère qu’elle viole les dispositions du droit supérieur auxquelles tant la Ville de Genève que la République et canton de Genève sont tenues de se conformer.

Art. 2. – Le Conseil administratif est également chargé:

- de demander à l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) qu’elle prenne position sur la compatibilité de cette loi avec le droit supérieur;
- de demander une analyse de ladite loi F 3 10 – 10615 à la Commission de Venise du Conseil de l’Europe.

Art. 3. – Indépendamment des articles 1 et 2, le Conseil administratif établira, dans les meilleurs délais, un rapport destiné au Conseil municipal afin que ce dernier puisse prendre connaissance des conséquences de ladite loi F-3 10 – 10615 relativement à l’usage du domaine public. Il importe en effet que le Conseil municipal s’assure du respect des libertés fondamentales par les autorités administratives et donc des dispositions pratiques prises par ces autorités pour faire appliquer la loi précitée.

Séance du 10 avril 2014

Audition de M. Gauthier, motionnaire

M. Gauthier explique que le projet de délibération a une histoire car il a été proposé après la votation concernant la modification de la loi sur les manifestations (loi F 3 10) dans le sens d'une restriction draconienne des droits de manifestation à Genève. M. Gauthier considère que ces restrictions sont inadmissibles. Les votations ont eu lieu le 11 mars 2012 et le projet date du 21 mars 2012. Après deux ans d'attente dans les différents ordres du jour, cette motion a été renvoyée le 25 novembre 2013 à la CCSJ au grand étonnement de M. Gauthier, qui estime qu'elle devrait aller à la commission de la sécurité, du domaine public, de l'information et de la communication (CSDOMIC). La loi pose plusieurs problèmes qui ont été soulevés, immédiatement après son acception par le peuple, par un groupe de juristes socialistes. Ceux-ci ont remis en cause la licéité de cette loi et ont écrit à plusieurs organismes dont notamment l'OSCE et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme auprès de l'Organisation des Nations unies (ONU). Ces organismes ont estimé qu'il y avait eu l'espèce violation de la ligne directrice définie et par la Convention de Venise pour la démocratie, et par le droit et le Conseil de l'Europe; par ailleurs ladite loi ne serait pas conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. L'OSCE n'a pas émis de recommandation, la demande provenant d'un groupement ou d'un parti politique. La Ville de Genève pourrait être l'entité politique apte à obtenir une recommandation de l'OSCE. Par ailleurs, un expert indépendant des Nations Unies a émis de très lourdes réserves contre cette loi notamment en ce qui concerne les droits à la réunion pacifique et à la liberté d'expression.

M. Gauthier rappelle qu'à cette époque la Suisse menait d'importantes initiatives pour le droit à la réunion pacifique et que cette loi était totalement contradictoire avec cette démarche. Il demande donc que la Ville de Genève, qui a l'autorité pour agir, prenne contact avec l'OSCE afin que celle-ci transmette les informations relatives au droit supérieur et cela du point de vue de la licéité de la loi en question.

Par ailleurs, M. Gauthier informe que, après le dépôt du présent projet de délibération présentement étudié, des juristes du parti socialiste ont formé un recours contre cette loi déposé au Tribunal fédéral. Ce dernier, dans un arrêt du 10 juillet 2013, déclare que l'article 10A de la loi est contraire à la liberté d'opinion et de réunion et doit être annulé. En revanche, les autres dispositions contestées sont conformes à la Constitution. Les motionnaires reprochent à l'arrêt du Tribunal fédéral d'être à la moitié du chemin et de ne pas se prononcer sur la licéité au regard du droit international et du droit supérieur auxquels la Suisse adhère, étant un des pays signataires. Par conséquent, les motionnaires demandent que le Conseil municipal fasse la lumière sur la licéité de la loi Jornot et les articles de celle-ci qui sont fortement contestés.

Questions

Un commissaire considère que, avant de passer aux questions, il conviendrait de décider de transmettre la présente motion à la CSDOMIC.

La présidente rétorque que, dans un cas similaire, soit la motion concernant Baby-Plage, il était très difficile de transmettre à une autre commission.

Dans le projet de délibération présent, la séance plénière ayant décidé de le confier à la commission, cette dernière ne peut décider de transmettre à son tour le projet à une autre commission.

Le commissaire précise que dans le premier cas l'exemple cité était une pétition votée par le municipal alors que le présent projet en discussion a été donné au chef de groupe puis voté en bloc.

La présidente précise à nouveau que l'exemple cité comprenait à la fois une motion et aussi une pétition et qu'il eût été aberrant de faire traiter ce sujet par deux commissions différentes. En raison du titre même de PRD-36, on comprend pourquoi celui-ci a été transmis à la CCSJ.

Un commissaire propose, si la CCSJ est unanime, de transmettre au bureau ou au Conseil municipal dans son entier pour que le projet de délibération PRD-36 soit renvoyé à une autre commission.

La présidente précise que le bureau a décidé de remettre ce projet et qu'il n'y a pas eu de décision en plénière.

Un commissaire rétorque que cela a été ratifié en plénière mais qu'il n'y a pas eu de débat et considère que point n'est besoin de discuter ce texte si en définitive la CCSJ décide de l'envoyer à une autre commission.

Un autre commissaire affirme qu'il se souvient d'un exemple où une motion ne pouvait être transmise à une autre commission sans passer par la plénière.

Un commissaire précise qu'une commission ne peut se dessaisir d'une motion et que présentement la motion traîne depuis deux ans et pense qu'il aurait fallu s'informer auprès du Conseil fédéral. Il aurait fait bouger les choses car la procédure pourrait durer encore deux ans. Par ailleurs, elle pense qu'il s'agit de droit simple et que d'invoquer la notion de droit humain doit être évité.

La discussion se poursuit, un commissaire se réjouissant que cette motion soit à la CCSJ car l'aspect social peut ainsi être traité et pas seulement l'aspect juridique. Il pense que l'on ne sait pas définir quel est le droit supérieur: la vox populi ou la Convention européenne des droits de l'homme. La question de la sécurité a provoqué en son temps un vote émotionnel manipulé par certains partis dans le but de faire accepter cette loi cantonale. Il se demande donc si la CCSJ peut faire

modifier celle-ci, au Conseil municipal, sans passer par une instance extérieure à la Suisse et pense qu'il y a peut-être une incompatibilité entre cette loi cantonale et les lois fédérales.

M. Gauthier pense que le cheminement doit être conforme au droit. On est dans un Etat de droit et le Conseil municipal ne peut agir comme il est dit plus haut. Par ailleurs, le Conseil administratif ne peut faire de démarche sans avis du Conseil municipal à ce sujet. Par ailleurs, les partis politiques ont fait une démarche auprès du Tribunal fédéral et sont restés dans le cadre fédéral.

M. Gauthier est de l'avis que la Suisse ne peut s'affranchir d'un droit supérieur, que, comme des juristes le pensent, celui-ci a valeur de traité et qu'on doit y adhérer sans réserves. Il pense qu'il faudra mandater le Conseil administratif pour que, en contactant le Conseil fédéral, on puisse s'assurer de la licéité de cette loi cantonale car selon lui le Tribunal fédéral n'en aurait pas les capacités. Le Conseil administratif devrait donc donner mandat à des juristes pour étudier la conformité au droit supérieur. Deux instances de droit international, une instance onusienne et une instance de l'OSCE sont de l'avis que le droit supérieur prime. Si cela se révèle juste, il faudra modifier la loi cantonale.

M. Gauthier ne sait si les initiants sont allés devant le Tribunal fédéral ou plus haut encore.

Une commissaire mentionne l'article 10A de la loi sur les manifestations sur le domaine public (LMDPU) et M. Gauthier rétorque que cet article énonce qu'un organisateur reconnu coupable doit être privé du pouvoir d'organiser d'autres manifestations pendant un à cinq ans et que le non-respect de cette interdiction peut être sanctionné d'une amende allant jusqu'à 100 000 francs (art. 10). Interdiction est faite de manifester en portant un masque de protection ou masque à gaz (art. 6, al. 1).

Par ailleurs, une critique importante concerne l'article 6, alinéa 1 et porte sur la grande latitude d'interprétation; aussi l'article 10 pourrait être interprété d'une manière contraire au bon sens. M. Gauthier pense qu'avec la vente courante des fameux tee-shirts à capuche, le port de ceux-ci pour manifester tombe immédiatement sous le coup de l'article 6, alinéa 1.

Une commissaire considère que cette séance de commission a maintenant bien engagé le débat de fond alors que la question posée était de renvoyer ou non à une autre commission. Elle propose donc, compte tenu de l'audition des motionnaires et de la constatation d'un des commissaires estimant que le renvoi de cette motion était impossible, de considérer que les travaux d'étude de la présente commission sont commencés et qu'il faut traiter ce projet de délibération maintenant.

La présidente propose une heure de travail pour étudier cette motion mais maintient la possibilité de transférer celle-ci à une autre commission.

La discussion repart donc sur cette question de transfert.

Un commissaire estime que le projet de délibération n'est pas de la compétence de la CCSJ ni du Conseil municipal. Il rappelle que le groupe de M. Gauthier étant présent au Grand Conseil et chaque député ayant un droit d'initiative législative, il est possible d'y corriger cette loi. Il ne pense pas que le Conseil administratif puisse se saisir de ce sujet. Les explications sur les clauses discutées de cette loi restent vagues. Si la proposition était contraire au droit supérieur, il faudrait dire où se situe le problème. Le commissaire précise que, au regard de la citation de l'arrêt du Tribunal fédéral, celui-ci a statué en fonction du droit applicable soit le droit constitutionnel suisse qui incorpore le droit supérieur. Si le groupement des personnes qui ont fait ce recours n'est pas satisfait de la décision du Tribunal fédéral, il est possible de reporter le débat plus loin c'est-à-dire à la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg. Si c'est un changement de cette loi qui est visé, il faut aller au Grand Conseil et déposer les textes pour obtenir les révisions des dispositions contraires au droit supérieur. Le cadre juridique doit être respecté.

Un autre commissaire se demande pourquoi les motionnaires viennent déposer un texte politique dans une commission politique, à propos d'une votation populaire qu'ils ont perdu. Il se demande pourquoi quitter le terrain politique alors que rien n'empêche de voter à nouveau sur une nouvelle initiative.

M. Gauthier rétorque que les motionnaires ont juste décidé de passer par un projet de délibération.

Le commissaire surenchérit en invoquant les articles de la Commission de Venise, celle-ci ayant été créée pour accompagner les pays de l'Est dans la transition démocratique ainsi que l'OSCE; il considère que Genève n'est pas une république liberticide.

M. Gauthier explique qu'il accepte la souveraineté du peuple et que, du point de vue pratique, il ne s'agissait pas de refaire un référendum sur un autre référendum qui avait déjà eu lieu. Le reproche qui est fait à cette loi est d'être contraire au droit supérieur, la question n'étant pas que le peuple a voté celle-ci. Lorsqu'il y a eu l'interdiction des minarets, dit-il, des personnes ont voulu analyser cette votation et sa conformité avec le droit supérieur. L'article 10A de la LMDPu n'étant pas compatible avec le droit supérieur, il est inapplicable, dit M. Gauthier, et par conséquent il estime qu'il a été abrogé sans recourir à une initiative. Il analyse les résultats du vote en Ville de Genève et observe que celle-ci a refusé à une grande majorité la loi modifiant la LMDPu. Toutefois, la votation étant cantonale, la Ville doit évidemment l'appliquer malgré tout.

M. Gauthier argumente en prenant l'exemple de l'Accord général sur le commerce des services (ACGS – TISA); la Ville de Genève s'est déclarée «zone hors TISA» et cela malgré la non-conformité avec la jurisprudence et sans qu'il y ait un tollé général de la part des autres partis. Dans le cas présent, la Ville, de par les votations, s'est prononcée contre cette loi. Dès lors, M. Gauthier estime que c'est à la Ville de Genève de donner mandat au Conseil administratif pour analyser la licéité de cette loi.

Un commissaire s'interroge sur le besoin d'un crédit de 50 000 francs puisqu'il suffit qu'un juriste du Conseil administratif écrive à l'OSCE pour demander un avis. M. Gauthier reconnaît qu'il s'agit peut-être d'une erreur de leur part et la demande d'un franc symbolique aurait été suffisante.

M^{me} Figurek, également signataire de ce projet de délibération, explique que ce n'est pas un problème de sécurité mais de droits humains. Elle considère que la CCSJ n'est pas habilitée pour cela, ni la CSDOMIC. Elle conclut que le texte n'aurait pas dû venir en commission. Puisqu'il s'agit de la Ville de Genève, le projet de délibération doit faire l'objet d'un rapport succinct avec les propos de M. Gauthier qui en a exprimé l'esprit, puis il faudra envoyer ceci en plénière et au Conseil administratif.

La présidente décide d'en faire la proposition à la fin de l'audition.

Une commissaire considère que, formellement, la discussion sur le fond est absurde s'il n'est pas décidé de garder le projet de délibération. Les travaux ne doivent être poursuivis que si la CCSJ le garde à l'étude.

La présidente se dit surprise par le considérant 2, alors qu'on ne peut s'affranchir de ce droit supérieur. Elle ajoute qu'en revanche on ne peut invoquer le fait que la majorité des électeurs en Ville de Genève a voté non à cette loi pour réclamer que la Ville s'affranchisse de ce droit supérieur. Par ailleurs, concernant le considérant 3, elle pense qu'on est là dans le conditionnel; il faudrait donc se renseigner auprès d'un homme de loi pour ne pas rester dans de pures hypothèses. De plus, la demande d'un crédit de 50 000 francs l'étonne.

M. Gauthier répond qu'il ne s'agit pas de s'affranchir du droit supérieur mais de s'assurer de la conformité avec ce droit. Un parti ou un groupement ne peut pas intervenir auprès de l'OSCE contrairement à la Ville de Genève qui, elle, le peut. Conseillers municipaux en Ville de Genève, ses collègues et lui estiment que cette dernière a un rôle à jouer. M. Gauthier explique que, quant à la notion de conditionnel, il a été remis à la CCSJ des documents, notamment ceux du rapporteur spécial des Nations unies, où et les recommandations de l'expert sont rédigées.

Une commissaire demande le vote sur le renvoi ou non de cet objet.

La présidente soumet la demande de M^{me} Figurek dont l'avis est que la CCSJ n'a pas besoin de discussion supplémentaire et que, par conséquent, cette der-

nière doit voter en l'état en faveur du renvoi en plénière, aucune commission n'étant en mesure de traiter ce projet de délibération.

Un commissaire intervient en demandant si la CCSJ peut renvoyer la chose telle quelle au Conseil administratif, sans mandat de cette dernière.

Votes

La CCSJ décide de prendre position sur ce texte dès maintenant par 12 oui (2 EàG, 2 Ve, 1 DC, 3 LR, 2 UDC, 2 MCG) contre 3 non (S).

Mis aux voix, le projet de délibération PRD-36 est refusé par 7 non (1 DC, 3 LR, 2 UDC, 1 MCG) contre 7 oui (2 EàG, 2 Ve, 3 S) et 1 abstention (MCG).