

Conseil communal de Lausanne

Initiative : projet de modification d'un règlement

Titre : Modification du Règlement général de police de la Commune de Lausanne - Pour accorder le règlement de police à la liberté constitutionnelle de manifester, passons de la demande d'autorisation au devoir d'annonce !

Initiant-e(-s) : Franziska Meinherz

Résumé : Une actualisation du règlement général de police de la Commune de Lausanne est nécessaire pour y incorporer les principaux éléments découlant d'un recours qu'a admis la Municipalité en 2024 et d'un jugement prononcé par le tribunal d'arrondissement en 2021. La présente proposition de modification introduit une différenciation entre manifestations politiques et d'autres événements dans l'espace public, et introduit un devoir d'annonce pour les manifestations politiques sans changer le cadre réglementaire en vigueur pour les autres événements.

En septembre 2024, la Municipalité de la ville de Lausanne a admis le recours formulé par le collectif de la Grève Féministe Vaud, qui concernait le cadre légal relatif aux autorisations des manifestations politiques. En cause, des contraintes que la Municipalité avait imposé dans la procédure d'autorisation pour les manifestations, notamment le fait de tenir responsables les organisateurs·trice·x·s de manifestations pour les slogans qui y sont brandis par des participant·e·x·s, la menace de poursuivre les organisateurs·trice·x·s en cas de débordements, ou de les faire payer pour une éventuelle remise en état des lieux publics suite à la manifestation. Alors que la Municipalité affirme dans son arrêt – après une actualisation aux standards du droit en la matière – que ces exigences constituaient en effet une restriction disproportionnée de la liberté de réunion, d'expression et de manifestation, de telles conditions figurent toujours dans le règlement général de police de la Commune de Lausanne. Le présent projet de modification d'un règlement vise donc à incorporer les principaux éléments concernant l'organisation de manifestations politiques découlant de ce recours dans le règlement général de police.

Le chapitre VI du règlement général de police de la Commune de Lausanne stipule, en l'état actuel, que la Municipalité peut imposer des conditions aux organisateurs·trice·x·s de manifestations «pour assurer le maintien de la sécurité (prévention des incendies, etc.), de la tranquillité et de l'ordre publics, le respect de la décence et des bonnes mœurs, ainsi que la sauvegarde de l'hygiène et de la salubrité publique» (Art. 43), et qu'elle peut refuser ou retirer une autorisation de manifester si ces conditions ne sont pas ou ne pourraient pas être respectées (Art. 44). Cette clause, en raison de son texte ouvert et largement indéterminé, a fondé par le passé les restrictions contraires aux droits fondamentaux. Autrement dit, le règlement général de police, avec cette formulation, offre toujours à la Municipalité la latitude d'exiger des organisateurs·trice·x·s de manifestations qu'ils·elles soient tenu·e·x·s responsables de la propreté des lieux, qu'ils·elles veillent au contenu des slogans et notamment à ce qu'ils n'heurtent pas la décence ni les bonnes mœurs, et que la tranquillité et l'ordre public soient maintenus et donc qu'il n'y ait pas de débordements, malgré la décision rendue et un traitement différencié entre les manifestations, ce qui n'est pas acceptable. Afin de pallier tout risque à l'avenir, il convient désormais de circonscrire ce texte, afin d'éviter de nouvelles procédures

Conseil communal de Lausanne

coûteuses et inutiles et que des manifestant·e·x·s doivent à nouveau agir par voie judiciaire pour faire respecter leurs droits. Ce faisant la Ville de Lausanne pourra affirmer un soutien fort en faveur du droit de manifester à caractère politique.

L'importance d'actualiser le règlement général de police ne découle pas que de cette décision mais également du constat qu'en avril 2021 déjà, la police lausannoise avait fait une application – erronée – des arts 43 et 44 RGP en poursuivant pénalement une militante de la grève féministe parce que, faisant partie des organisateurs·trice·x·s, elle avait été tenue pour responsable de slogans brandis sur des pancartes portées par des participantes. Au terme d'une nouvelle procédure de contestation, ladite militante a été acquittée, la poursuite étant également injustifiée à l'aune des droits fondamentaux de cette dernière. Cet autre incident prouve que non seulement la Municipalité, mais aussi la police municipale ont, jusqu'à présent, appliqué les art. 43 et 44 de manière tout à fait extensive et littérale, et qu'il convient donc de modifier le règlement général de police pour mettre fin à des dérives, clarifier son application et l'accorder avec les conclusions de ces différents recours du collectif vaudois de la Grève Féministe. Cela d'autant plus parce de telles poursuites pénales peuvent avoir un effet dissuasif («chilling effect»). La doctrine est pourtant claire sur le fait que pour garantir la liberté de manifester, un égard particulier doit être apporté à des possibles risques de décourager l'action politique qui constitue le cœur de la démocratie.

De manière complémentaire et plus générale, le présent projet de modification du règlement vise à s'assurer que le règlement général de police de la Commune de Lausanne n'entre pas en contradiction avec les libertés constitutionnelles, notamment la liberté d'opinion et d'information (art. 16 de la Constitution fédérale suisse) et la liberté de réunion (art. 22 de la Constitution fédérale suisse). Ainsi, une enquête menée par Amnesty International sur le respect de la liberté de manifester dans les pays européens¹ a identifié plusieurs problèmes dans les pratiques des villes suisses. Le rapport d'Amnesty International cite notamment Lausanne comme l'une des villes dont le cadre légal concernant les manifestations politiques contient plusieurs éléments particulièrement préoccupants au regard de l'exercice de ces droits fondamentaux, parmi lesquelles figurent non seulement les pratiques qui faisaient l'objet du recours susmentionné, mais également l'exigence imposée par la Municipalité que les organisateurs·trice·x·s de manifestations mettent en place un service d'ordre, et que la Municipalité, par le biais de la police municipale, n'accorde que rarement des autorisations de manifester pour les lieux demandés par les organisateurs·trice·x·s, et exige plutôt que les manifestations politiques se tiennent à des endroits où elles ont le moins d'impact. Est cité comme exemple négatif également la dispersion de la manifestation de la Grève Féministe Vaud organisée à Lausanne le 14 juin 2021 avec pour argument que l'autorisation avait été donnée pour un rassemblement et non pour une manifestation, mettant en exergue que des formalités administratives priment bien souvent sur les libertés fondamentales des manifestant·e·x·s dans les décisions des services de la Ville.

¹ Amnesty International (2024). *Under protected and over restricted : the state of the right to protest in 21 European countries*. Amnesty International, Londres

Conseil communal de Lausanne

Outre ces problématiques topiques, la Ville de Lausanne, mais cette fois-ci comme de nombreuses autres villes de Suisse, est également épinglée dans le rapport susmentionné rédigé par Amnesty International pour une pratique générale désormais unanimement critiquée par les organismes de l'ONU en matière de droit de réunion et de manifestation : le fait de soumettre les manifestations politiques à une demande d'autorisation que les autorités peuvent donc refuser. Amnesty International – en raison de sa lecture des textes légaux de droits humain – souligne que le respect de la liberté de manifester signifie que même dans le cas où une manifestation ait lieu sans annonce ou demande d'autorisation préalable, les autorités publiques devraient tout mettre en œuvre pour qu'elle puisse se dérouler dans des bonnes conditions, et que dans aucun cas, une manifestation ne doit être dispersée pour la seule raison qu'elle n'ait pas été annoncée préalablement. Reprenant les conclusions du Rapporteur Spécial de l'ONU sur le droit de manifester et les lignes directrices de la Commission de Venise, Amnesty International conclut que « the full enjoyment of the right of peaceful assembly is not compatible with either authorization regimes, or notification regimes that operate as a de-facto authorization requirement ». Afin de tenir compte de ce cadre légal des droits humains, la ville de Zurich a adapté son propre dispositif pour les manifestations politiques. Désormais, à Zurich, les manifestations politiques de petite ou moyenne taille ne nécessitent plus d'autorisation ; il suffit d'en informer les autorités.

La présente proposition de modification d'un règlement propose ainsi en définitive d'introduire une différenciation entre manifestations politiques d'un côté, et les autres événements organisés dans des lieux publics de l'autre côté. A ce jour, le règlement général de police de la Commune de Lausanne ne fait pas de différence entre manifestation politique, et des manifestations sportives, culturelles, soirées dansantes, expositions et autres (voir art. 41). D'autres villes ou cantons font cependant une telle distinction et prévoient des dispositifs différents suivant le type de manifestation, ce qui permet d'éviter les écueils listés ci-dessus. Par exemple, le Canton de Fribourg différencie manifestations culturelles et politiques. La Ville de Zurich différencie entre fêtes de quartier ou événements sportifs, manifestations politiques, événements religieux, cirques et fêtes foraines, et événements artistiques. Cette différenciation permet à la Ville de Zurich de poser des conditions spécifiques aux différents types de manifestation qui répondent précisément à leurs particularités.

Différencier les manifestations politiques des autres types de manifestations pouvant avoir lieu dans l'espace public permettrait à la Ville de Lausanne de modifier les conditions pour l'organisation de manifestations politiques afin de tenir compte des dispositifs arrêtés suite au recours de la Grève Féministe Vaud et des recommandations d'Amnesty International, tout en maintenant les conditions actuellement en vigueur pour l'organisation d'événements sportifs, culturels, commerciaux ou autres dans l'espace public.

Conclusions :

Modifications comme suit (en rouge) du chapitre VI «manifestations et spectacles» du règlement général de police de la Commune de Lausanne

Conseil communal de Lausanne

Chapitre IV – Manifestations publiques

Art. 41 :

¹ Les manifestations publiques ou privées organisées dans des lieux ouverts au public, notamment les rassemblements culturels, sportifs, associatifs, les cortèges de mêmes types, les spectacles, les conférences, les soirées (dansantes ou autres) ou les expositions, sont soumises à une autorisation préalable de la Direction.

² Les dispositions de la Loi sur les auberges et débits de boissons sont réservées.

3 En dérogation à ce qui précède, les manifestations pacifiques à caractère politique au sens de l'art. 46bis sont soumises à des dispositions spéciales. Le régime des articles 41 al. 1 et 2 et 42 à 46 ne leur est pas applicable.

[art. 42 à 46 inchangés]

Art. 46bis:

1 les manifestations politiques à caractère pacifique protégées au sens de la Constitution fédérale, à savoir les rassemblements de personnes qui poursuivent une finalité idéale et réunissent des membres de la population dans le but d'échanger des idées politiques et de les communiquer à des tiers sous différentes formes - font l'objet d'une procédure d'annonce.

2 Sont notamment considérés comme des manifestations politiques au sens de l'al. 1 les cortèges et rassemblements politiques spontanés et les flash-mobs.

3 En revanche, ne constituent pas de telles manifestations non soumises à autorisation, les manifestations à caractère politique et pacifique qui revêtent une dimension économique et revêtent la forme d'un rassemblement statique, tels que notamment les rassemblements de levées de fonds, les stands de partis ou les stands de distribution de matériel politique.

Art. 46ter :

1 Toute restriction à l'organisation d'une manifestation politique à caractère pacifique doit respecter les conditions de restrictions des droits fondamentaux.

2 Il est précisé qu'en aucun cas une manifestation de ce type ne peut être interdite en raison de son absence d'annonce préalable.

Art. 46quater :

1 Dans la mesure du possible, les organisateurs et organisatrices annoncent de telles manifestations au plus tôt aux autorités en amont de leur tenue, afin de permettre une coordination de l'action publique.

2 Les organisateurs et organisatrices doivent désigner une personne de contact au moins afin de faire la liaison avec les autorités. 3 Les organisateurs et organisatrices d'une manifestation politique à caractère pacifique ne peuvent être tenu-e-s

Conseil communal de Lausanne

responsables des actes des participant-e-s qui iraient à l'encontre du caractère pacifique projeté d'un rassemblement.

Lausanne, le 29 mars 2025

Signataires :

Franziska Meinherz

Audrey Petoud

Constance von Braun

Lana Damergi

Samuel de Vargas

Valérie d'Acremont

Johann Dupuis

Mountazar Jaffar

Virginie Cavalli

Gaëlle Kovaliv

Isabelle Bonillo

Nawel Khemissa

Loris Socchi

Léonie Kovaliv