

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

à l'interpellation Eric Bonjour et consorts : manifestation publique ou guerre urbaine organisée ?

1 PRÉAMBULE

L'interpellateur se réfère très clairement aux débordements qui se sont produits au terme de la manifestation mise sur pied pour protester contre la présence de M. le Conseiller fédéral Christoph BLOCHER représentant le Gouvernement fédéral lors de la journée officielle du Comptoir 2007. Il vise donc des événements couverts par la liberté d'opinion et la liberté de manifestation garanties par la Constitution fédérale et la Constitution cantonale.

Sur le principe, les compétences pour délivrer les autorisations de manifestations se répartissent comme suit :

- les communes sont dans la grande majorité des cas les seules habilitées en la matière. Cette prérogative découle notamment des articles 2 et 43 de la loi du 28 février 1956 sur les communes. Les modalités relatives aux demandes et à l'attribution de ces autorisations sont décrites dans des dispositions communales, habituellement le règlement général de police ;
- en revanche, lorsqu'une manifestation se déroule sur une route cantonale, sur un lac, dans les airs ou est agrémentée de moyens pyrotechniques, seul le canton peut l'autoriser.

Pour former sa décision, l'autorité peut demander un préavis aux organisations concernées par des questions de sécurité (police, lutte contre les incendies, aspects sanitaires, etc.), de protection de l'environnement, etc. Elle n'est pas tenue par les déterminations ainsi obtenues.

Lors de la manifestation évoquée par l'interpellateur, les responsabilités relatives au maintien de l'ordre et de la sécurité publics étaient réparties comme suit.

- Pour le cortège, son déplacement, l'expression de ses opinions, la Ville de Lausanne a été sollicitée pour délivrer l'autorisation nécessaire aux organisateurs en vue de ce rassemblement. Bien que cette compétence soit exclusive, il est d'usage, lorsqu'une manifestation a un caractère politique, qu'avant de se prononcer sur son autorisation ou son interdiction, la Police cantonale soit consultée ou tenue au courant par la commune concernée. Dans ces circonstances, cette dernière s'adresse au Bureau des manifestations de la Gendarmerie et/ou à la Division renseignements généraux de la Brigade renseignements étrangers sécurité (BRES). Dans le cas qui nous occupe, aucune de ces unités n'a été contactée. La Division renseignements généraux a été simplement informée quelques jours avant la manifestation par la Police municipale de Lausanne. De plus, celle-ci n'a pas fait part à la Police cantonale du résultat de l'analyse des risques qu'elle a effectuée. Elle a uniquement demandé un soutien aux forces de l'ordre cantonales à hauteur d'une section de maintien de l'ordre renforcée (39 policiers).
- Pour la sécurité rapprochée du Conseiller fédéral Christoph BLOCHER et selon la procédure habituelle, la préparation (évaluation de la menace) a été effectuée par la Division renseignements

généraux de la BRES en étroite collaboration avec le SFS (Service fédéral de sécurité) alors que la mise en œuvre était de la seule compétence de la Police cantonale. L'appréciation de la situation a conduit à engager un dispositif plus étoffé que d'habitude pour la protection personnelle du chef du Département fédéral de justice et police.

2 RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES

1. L'évaluation de la remise ou non d'autorisations de manifester

Question 1.1

Quels sont les critères d'évaluation de la dangerosité d'une manifestation publique pris en compte par la Police cantonale ?

Réponse

Il convient de rappeler que, pour la manifestation considérée, c'est la Commune de Lausanne qui a procédé à l'analyse conduisant à son autorisation.

D'une manière générale, les critères d'évaluation par la Police cantonale pour ce genre de manifestation (à caractère politique) sont les suivants :

- objet de la manifestation, buts (cibles) recherchés en fonction de son caractère plus ou moins sensible ;
- risques d'une opposition tierce (examen de sa probabilité), contre-manifestants ;
- typologie des manifestants concernés (étudiants, syndicats, agriculteurs, etc.) ;
- contexte politique régional, national et éventuellement international ;
- degré de confiance pouvant être accordé à l'organisateur ;
- existence de partenaires de l'organisateur et risques induits par ceux-ci ;
- nombre de participants prévisibles ;
- action envisagée (statique ou dynamique - défilés) ;
- lieu / parcours de la manifestation, en relation avec des sites sensibles et d'éventuels dommages à la propriété pouvant être commis ;
- type d'encadrement prévu par les organisateurs ;
- relais médiatiques, publicité de l'événement.

Question 1.2

Quelles sont les procédures de décision habituelles en la matière entre l'autorité cantonale et communale ?

Réponse

Pour les manifestations à caractère politique, l'autorisation est aussi de la compétence exclusive des autorités communales. La pratique veut que la Police cantonale soit au mieux consultée, au minimum informée. Dans le cas évoqué, la variante minimale a été choisie par les autorités lausannoises. En effet, la Police cantonale n'a été renseignée qu'une fois la décision prise d'autoriser la manifestation.

Question 1.3

Quelles sont les exigences données par le canton, en tant que responsable d'un des droits régaliens de l'Etat - l'ordre et la sécurité publique -, aux organisateurs de manifestations publiques ?

Réponse

Dans la question des manifestations (à caractère politique ou non), la responsabilité de son autorisation et de son bon déroulement revient à la commune. La manifestation destinée à protester contre la venue du Conseiller fédéral Christoph BLOCHER n'a pas fait exception à la règle.

A condition qu'elle soit informée de ce type d'événement, la Police cantonale peut :

- proposer son aide et son expérience aux communes pour effectuer leur appréciation de situation ;
- procéder d'elle-même à une telle démarche et, en cas de menace identifiée, en aviser spontanément

les autorités communales concernées en leur proposant des solutions concrètes visant les éventuelles lacunes dans leur dispositif de sécurité.

Lorsque l'autorité compétente est la Ville de Lausanne, considérant le nombre de manifestations se déroulant sur son territoire et son expérience à les encadrer, la Police cantonale estime qu'il ne lui appartient pas d'intervenir en la matière. En revanche, elle répond toujours favorablement aux demandes d'aide ou de renfort qui lui sont adressées.

Question 1.4

Le canton ou l'autorité délivrant l'autorisation peut-il exiger un engagement sur l'honneur de la responsabilité de cadrer la manifestation autorisée ?

Réponse

La pratique montre que, en vue d'obtenir une autorisation, certains demandeurs sont prêts à faire toutes les promesses et à formuler tous les engagements possibles pour atteindre leur but. Il est parfois difficile d'estimer le degré de confiance pouvant être placé dans l'interlocuteur qui n'est pas toujours connu (bien que ses antécédents puissent être contrôlés par la police) de l'autorité.

Question 1.5

Comme les organisateurs ont dit mettre sur pied un service d'ordre, qui a la responsabilité de vérifier, avant la manifestation, la mise en œuvre de ce service d'encadrement ?

Réponse

L'autorité en charge de délivrer l'autorisation est responsable de contrôler avant le début de la manifestation si les engagements pris par les organisateurs ont été respectés. Sur cette base, il lui est possible d'interdire purement et simplement le déroulement de l'événement. Il convient toutefois de relever que, suivant le type de manifestation, cette interdiction est matériellement irréalisable.

Question 1.6

Le canton peut-il nous dire s'il existe des couvertures d'assurances possibles proposées par les assureurs privés contre ce genre de risque ?

Réponse

Certaines assurances couvrent tous les risques possibles et imaginables. Tout le problème réside dans le niveau des primes réclamées.

Pour les manifestations à caractère politique, le Conseil d'Etat n'a pas connaissance qu'une fois un organisateur ait contracté une assurance dans ce domaine. En revanche, durant le Sommet du G8 d'Evian, en juin 2003, par crainte des dommages pouvant être commis par des manifestants incontrôlés, des commerçants lausannois avaient contracté une assurance. A l'époque, ils s'étaient amèrement plaints dans les médias du montant réclamé par les assureurs pour couvrir ce genre de risques.

Par ailleurs, d'autres types d'événements (sportifs, culturels - Paléo, Festival de Montreux, Balelec - religieux) ne peuvent se dérouler que sous couverture d'une assurance RC.

Question 1.7

Quel est l'avis du Conseil d'Etat concernant la décision de la municipalité d'autoriser la manifestation "anti-BLOCHER" à Lausanne, alors que le responsable de la Police municipale l'avait décrite comme à hauts risques ?

Réponse

Il n'est pas dans les habitudes du Gouvernement de porter une appréciation sur l'exercice d'une compétence attribuée aux autorités exécutives d'une commune du canton.

Question 1.8

Que pense le Conseil d'Etat de la responsabilité de l'organisateur de cette manifestation ? Au vu de la faiblesse des cordons de sécurité assurant la manifestation, on peut se demander si les organisateurs

portent une responsabilité formelle.

Réponse

Considérant la manière dont cette manifestation a dégénéré, on peut logiquement conclure que son encadrement était insuffisant ou que les personnes chargées de cette tâche ne la maîtrisaient pas.

Pour les manifestations autorisées par la Police cantonale, le premier point du document délivré à l'organisateur mentionne expressément : "Cette manifestation se déroulera sous l'entière responsabilité des organisateurs qui prendront toutes les mesures de sécurité en conséquence...".

2. Evaluation politique de la représentation du Conseil d'Etat

Question 2.1

Nombre d'entre-nous, comme l'a rappelé M. le Président du Conseil d'Etat M. BROULIS, pensons que le principe de la chaise vide n'est pas digne de notre démocratie. Quelle est la politique générale suivie par le Conseil d'Etat, eu égard à la responsabilité de représentation de tous les Vaudois, qu'il a ?

Réponse

Les modalités de la représentation du Conseil d'Etat sont prévues en partie par le protocole vaudois et, dans les autres cas, elles suivent les usages ainsi que les dispositions qui procèdent de la bienséance et du bon sens.

C'est en fonction de ces règles que le Conseil d'Etat se détermine lorsque la question d'une représentation des autorités se pose, en examinant systématiquement si une présence du gouvernement se justifie et dans l'affirmative, s'il y a lieu de déléguer un ou plusieurs membres du collège, voire le collège dans son intégralité si nécessaire.

Quant à la pratique de la "chaise vide", il s'agit d'une attitude de protestation dont la portée doit être très soigneusement évaluée, tant elle comporte le risque d'effets indésirables ou dommageables ; si elle ne peut être tout à fait exclue dans l'absolu, il est clair que les règles précitées prévalent.

Question 2.2

Comment les représentations publiques du Conseil d'Etat se décident-elles au sein du Conseil d'Etat ? Existe-t-il aussi des tournus de représentation pour certaines manifestations à l'image de ce que fait le Conseil fédéral ?

Réponse

Il est répondu en partie à cette question dans le paragraphe qui précède. Pour le surplus, le Conseil d'Etat précise qu'il recourt parfois au tournus, lorsqu'une invitation ne concerne pas un département ou un dossier spécifique -auquel cas, c'est généralement le (la) chef-fe du département le plus concerné qui représente le gouvernement – ou qu'elle n'implique pas la présence du président ou du vice-président.

3. Evaluation des conséquences de la manifestation dite "anti-BLOCHER du Comptoir Suisse"

Question 3.1 - Dégâts d'image confédérale du canton et de la Ville de Lausanne

Il est à noter que les autorités cantonales ne sont pas responsables d'une décision communale qui ne serait pas de leurs compétences mais par égard à l'image que peuvent donner les événements, le Conseil d'Etat pense-t-il qu'il faille évaluer la remise d'autorisation en fonction de l'impact que peut donner la manifestation pour notre canton ?

Réponse

Comme indiqué précédemment, un certain nombre de critères sont examinés avant de donner une autorisation de manifester. Parmi ceux-ci, l'image peut constituer un élément d'appréciation, tout en convenant que son importance doit être relativisée (subjectivité de l'évaluation). Cependant, il faut garder à l'esprit que les libertés constitutionnelles d'opinion et de manifestation doivent être dans toute la mesure du possible respectées. Les critères liés à la préservation de l'intégrité des personnes et des

biens doivent prioritairement présider à la décision de l'autorité compétente.

Selon vos informations, comment les organisateurs du Comptoir, événement annuel qui dure depuis plusieurs dizaines d'années, ressentent-ils le fait qu'ils ont été pris en otage par des acteurs politiques ?

Réponse

Le Conseil d'Etat n'a aucun renseignement à ce propos.

Question 3.2. - Dégâts matériels et corporels subis

Des montants ont été articulés récemment dans la presse. Le Conseil d'Etat peut-il nous donner connaissance de l'évaluation chiffrée des dégâts causés et corporels ? Afin que les personnes publiques et privées lésées puissent savoir vers qui s'adresser, tout en sachant que les assurances privées excluent ce genre de troubles intérieurs, auprès de qui nos concitoyens peuvent-ils se tourner ?

Réponse

Le coût total précis des dégâts aux biens tant publics que privés occasionnés par cette manifestation n'est pas connu à ce jour. En effet, parmi les plaignants, tous n'ont pas encore chiffré leur préjudice.

Les dommages (notamment containers et barrières de chantier brûlés, vitrines et vitres cassées, tags ou graffitis, divers panneaux d'affichage et un abribus TL cassés) ont toutefois pu être estimés par les autorités lausannoises dans une fourchette comprise entre CHF 50'000.- et 70'000.-.

Vingt plaintes pénales ont été déposées, 37 casseurs (dont 19 mineurs) ont été identifiés et 32 ont déjà été déférés à la justice pénale (dont 17 mineurs).

Le Conseil d'Etat ne sait pas ce qui sera éventuellement pris en compte par les assurances, par la Commune de Lausanne ou mis à la charge des auteurs de dommages à la propriété.

Il convient de préciser que, dans certains cas, avant de délivrer une autorisation, la Police cantonale a réclamé aux organisateurs le dépôt d'une garantie financière (provision) destinée à couvrir d'éventuels préjudices induits par l'événement. Il ne s'agissait toutefois pas de manifestations à caractère politique.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 avril 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean