canton de vaud

GRAND CONSEIL

SEPTEMBRE 2026 **RC-MOT (maj.)**
(25_MOT_73)

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Mathieu Balsiger et consorts au nom Groupe PLR - Motion : Pour une vraie responsabilisation financière des organisateurs et participants aux manifestations illégales

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le lundi 9 mars 2026, à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Dite commission était composée de Mesdames les Députées Ariane Morin et Muriel Thalmann ; ainsi que de Messieurs les Députés Sergei Aschwanden, Nicolas Bolay, Grégory Bovay, Hadrien Buclin, John Desmeules, Denis Dumartheray, Oleg Gafner, Jacques-André Haury, Sébastien Kessler et Quentin Racine. Madame la Députée Cendrine Cachemaille a été confirmée dans son rôle de présidente de séance.

Ont également participé à cette séance Madame la Conseillère d'Etat Nuria Gorrite, Cheffe du Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines (DCIRH) ; Monsieur Jean-Luc Schwaar, Chef de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) ; Madame Alexia Mayer, Conseillère juridique à la DGAIC.

Monsieur Florian Ducommun-dit-Boudry, Secrétaire de commissions parlementaires, a rédigé les notes de séance et en est vivement remercié.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

En préambule, Monsieur le Député Bovay excuse Monsieur le Député Balsiger qui n'a pu se rendre disponible pour cette séance, et s'exprime en tant que cosignataire de la motion.

Celle-ci s'inscrit dans une logique de responsabilité et de liberté assumées. Elle part du principe que la liberté d'expression et de réunion – absolument pas mise en question – s'accompagne de devoirs : respecter les lois, les biens publics et autrui. La collectivité vaudoise ne doit pas financer les débordements d'une minorité et le principe « qui casse paie » doit primer.

Pour rappel, l'automne dernier, plusieurs manifestations non autorisées, en Suisse (Berne, Genève, Sion), ont entraîné dégradations et frais de remise en état. Par exemple, le 18 septembre à Lausanne, le collectif Lausanne-Palestine a appelé à un rassemblement propalestinien sans autorisation près de la Riponne, réunissant plusieurs centaines de personnes en cortège. Une trentaine d'individus cagoulés ont provoqué des troubles, dont des jets de projectiles, conduisant la police à utiliser spray au poivre, balles en caoutchouc, gaz lacrymogènes et véhicule tonne-pompe, après sommations. Des tags, autocollants, barrières renversées, ainsi qu'une perturbation du trafic entre 18h00 et 20h00 s'en sont suivis. Le contexte international et la tenue du G7 à Evian, en juin, font craindre la répétition de telles situations.

Le droit de manifester ne doit pas exonérer de responsabilité les organisateurs et participants, d'autant que ceux-ci sont souvent identifiables en passant par les réseaux sociaux. Il est inadmissible et injuste que la collectivité, à savoir les contribuables, supporte les coûts des manifestations non autorisées.

En conclusion, la motion demande au Conseil d'Etat d'adapter le cadre légal afin de renforcer la responsabilité individuelle et collective des organisateurs et participants à des manifestations illégales, tout en préservant la liberté de manifester ; cela en quatre points :

1. De renforcer le dispositif législatif en la matière, en édictant ou modifiant toute règle nécessaire ou cas échéant, édicter une loi qui régit l'organisation et la tenue de manifestations sur le domaine public et qui comprendrait notamment les conditions d'autorisation ainsi que les conséquences d'une manifestation non autorisée.
2. Dans le cadre de ce renforcement, conditionner les autorisations de manifestation (rassemblement, cortège, défilé ou autre réunion sur le domaine public) à la production d'une assurance responsabilité civile suffisante couvrant les dommages éventuels au domaine public ou à des tiers.
3. Dans le cadre d'une manifestation non autorisée, faire supporter solidairement les frais effectifs d'intervention, de nettoyage, de sécurité et de remise en état à toutes les personnes qui auront été identifiées comme organisatrices, instigatrices ou participantes à une telle manifestation.
4. De punir de l'amende jusqu'à 100'000 francs quiconque aura omis de requérir une autorisation de manifester, ne se sera pas conformé à sa teneur, aura violé l'interdiction ou ne se serait pas conformé aux injonctions de la police.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Dans notre Canton, un émolument pour un service d'ordre peut être facturé aux organisateurs ; par exemple, une intervention de la Police cantonale jugée nécessaire pour garantir la sécurité et l'ordre public lors d'un événement autorisé. La loi prévoit aussi sur quelles bases facturer cet émolument – tarif horaire et kilométrique selon les différents prestataires. Toutefois, les manifestations à caractère politique ne sont pas astreintes à cette possibilité de facturation, car il en va du respect de la Constitution. Exprimer son avis dans la rue ne doit pas être entravé par des frais.

Les communes sont responsables d'autoriser ou non les manifestations, et elles édictent leurs règlements de police. Lausanne, par exemple, demande de se soumettre à une autorisation municipale préalable qui comprend l'ensemble des éléments d'appréciation des risques, etc. Toutefois, le Tribunal fédéral rappelle que même une manifestation non autorisée bénéficie de la protection du droit de manifester – article 11 de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) – pour autant qu'elle demeure pacifique. En d'autres termes, ce droit n'est pas conditionné à l'obtention d'une autorisation, mais il existe une limite à ce qui est admis en matière d'ampleur, de troubles à l'ordre public et de déprédations. L'on doit garantir l'expression des opinions et l'on peut sanctionner la participation à une manifestation non autorisée uniquement si la loi le prévoit, et cette garantie constitutionnelle vise uniquement le comportement des manifestants.

Finalement, selon le Tribunal fédéral, la liberté de manifester ne protège pas les excès, les actes violents, les perturbations à l'ordre public, au-delà des désagréments inhérents à toute manifestation. Par exemple, à Lausanne, des participants ayant paralysé pendant plus de 8 heures un axe routier principal et ayant refusé d'obtempérer aux sommations des forces de l'ordre ont été condamnés. La durée du blocage, l'ampleur des troubles qu'il a occasionnés et le refus de libérer la voie d'urgence, notamment, ont fait que des sanctions pénales étaient compatibles avec la CEDH. Il s'est agi d'une pesée d'intérêt et de la proportionnalité des interventions.

En revanche, le Tribunal fédéral exclut toute possibilité de décréter une responsabilité solidaire générale et automatique. La police doit établir les faits et identifier la personne fauteuse de troubles et responsable. En cas de débordements lors d'une manifestation non autorisée, l'on ne peut pas considérer tout le monde comme solidaire des faits imputables à quelques participants et l'on ne peut pas mettre les frais à la charge d'une personne au hasard.

Par ailleurs, le Tribunal fédéral admet certains dispositifs de contrôle renforcé, et sanctionne des mécanismes automatiques, abstraits, collectifs ou excessivement préventifs. Ainsi, il faudrait évaluer l'obligation de se soumettre à une assurance générale et la sanction préconisée dans la motion. L'assurance de responsabilité civile (RC) qui couvrirait à titre préventif tout dommage risquerait d'être considérée comme une entrave démesurée au regard de la liberté de réunion.

En résumé, il est possible de sanctionner les organisateurs fautifs et les auteurs identifiés. En revanche, un système généralisé paraît contraire aux exigences de proportionnalité prévues par la Constitution.

4. DISCUSSION GENERALE

L'article 21 de la Constitution vaudoise (Cst-VD) consacre le droit fondamental de manifester, rappelle un·e commissaire. Les manifestants sont a priori protégés contre toute intervention de l'Etat qui a même l'obligation de faciliter l'organisation et le bon déroulement des manifestations (article 35 Cst-VD). Certes, la Cst-VD permet de soumettre une manifestation à autorisation, mais elle peut être refusée uniquement en cas de menace grave à l'ordre public. Ce droit fondamental peut être restreint seulement à des conditions extrêmement strictes (article 38 Cst-VD). Le fait qu'une manifestation ne soit pas autorisée ne suffit pas à la qualifier d'illicite.

Ensuite, la/le commissaire juge inopportun de mentionner la manifestation du 18 septembre. Elle témoigne : ce jour-là, sortant d'une réunion, elle s'est trouvée au centre-ville de Lausanne et a constaté que la manifestation comprenait 2 à 3'000 personnes essentiellement pacifiques et une trentaine d'excités en tête de cortège ; les manifestants étaient serrés dans des rues étroites. La police est intervenue avec des sprays au poivre, alors que la manifestation n'avait pas dégénéré. La commissaire, gravement asthmatique, a dû se rendre aux urgences du CHUV, puis a été malade pendant une semaine. Par ce témoignage, la/le commissaire rappelle l'importance du principe de proportionnalité quand on pose des limites à l'exercice d'un droit fondamental.

Un·e autre commissaire cite l'article 11, alinéa 2 CEDH, pour rappeler que la liberté de réunion est limitée : « L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. » L'on ne peut pas considérer les déprédations aux biens publics ou privés comme faisant partie de la liberté de manifester. Ce sont elles qui posent problème, non les frais de nettoyage.

L'interdiction de porter une cagoule implique que la police peut appréhender quiconque y dérobe. En dirigeant le spray au poivre sur les gens masqués ou en les arrêtant, on applique strictement la loi. Le cosignataire de la motion estime, en effet, que l'autorisation de manifester ne doit pas dispenser du respect des règles, telles que se montrer le visage découvert.

Un·e commissaire répond que personne ne soutient une liberté de réunion débridée ni ne remet en question l'interdiction du port de la cagoule. Il est aussi rappelé que ce dernier point est déjà régi sur le plan fédéral.

Selon la jurisprudence en lien avec la CEDH, les manifestations à caractère politique sont soumises à autorisation, puisqu'elles impliquent la mise à disposition d'une partie de l'espace public. Il s'agit de permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et adaptées pour garantir le bon déroulement des événements.

Selon un·e commissaire opposé à la motion les nombreuses règles et restrictions amènent un *chilling effect* (effet dissuasif) sur le droit de manifester, en décourageant la population d'exercer ce droit, ce qui constituerait une atteinte à la liberté de se réunir et de manifester. Il y a lieu de faire preuve de vigilance sur ce point.

Ensuite, il/elle interroge la compatibilité de la motion avec le droit fédéral, notamment l'article 275 du Code pénal qui prévoit déjà des sanctions en cas de troubles à l'ordre. Se pose aussi la question de la proportionnalité de l'amende de 100'000 francs. En principe, l'on compte 10'000 francs pour les frais de nettoyage. Concernant les déprédations, les dispositions existent déjà sur le plan communal. La motion n'apporte rien, et punit même la volonté de manifester.

La somme de 100'000 francs est inscrite dans la loi genevoise sur les manifestations publiques, explique un·e signataire de la motion. Certains lois vaudoises ou règlements communaux prévoient des amendes supérieures à 10'000 francs, ajoute un·e commissaire. Ainsi, la limite à 100'000 francs ne paraît pas choquante.

Ce sont les lois générales qui fixent, en principe, les maximums à 10'000 francs, lui est-il répondu. Les 100'000 francs constitueraient une exception à la règle.

Un·e commissaire partage l'avis selon lequel à trop légiférer, l'on décourage les personnes qui souhaitent manifester. Toutefois, la motion s'avère pertinente, car il faut éviter les événements illégaux, par exemple en forêt – type rave-parties – qui causent des nuisances en particulier sonores.

La thématique doit être traitée, pour un·e commissaire, en raison des cas problématiques : cortèges de supporters de foot, dont certains cagoulés, depuis la gare de Lausanne jusqu'au stade de la Tuilière avec son lot de déprédations ; fêtes des Jeunesses campagnardes bridées par les exigences POCAMA, alors que les manifestations sont autorisées plus facilement en ville et qu'elles amènent des casseurs et des personnes masquées. Pourtant, dans notre pays, il n'y a plus aucune justification à manifester visage couvert.

Pour un e commissaire, la police agit avec proportionnalité : si elle n'intervient pas, c'est pour mieux encadrer la manifestation et éviter toute surenchère de démonstrations de force.

Un·e commissaire revient sur l'article 38 Cst-VD concernant la restriction des droits fondamentaux qui doit être justifiée. Il existe des restrictions directes (interdiction) et indirectes (mesures telles qu'elles empêchent l'exercice du droit). Les raves parties dans les champs posent des problèmes, en effet, mais la plupart se déroulent dans des espaces privés où les règles sont différentes que dans l'espace public.

Les dispositions proposées dans la motion sont extrêmes ; elles vont au-delà de la jurisprudence, voire sont contraires au droit supérieur. Elles seront attaquées par la suite. Demander au Conseil d'Etat de réfléchir à l'opportunité d'élaborer une loi-cadre via un postulat serait plus approprié.

Des données chiffrées sur les facturations adressées aux manifestants ne peuvent être fournies, puisque c'est du ressort des communes.

La production d'une assurance RC (point 2 de la motion) faisant partie des exigences POCAMA, il paraît adéquat de la demander pour toutes manifestations, estime un·e commissaire.

Madame la Conseillère d'Etat note que des cantons – Berne, par exemple – sont parvenus à être conformes au droit fédéral et à introduire, dans leur législation, la notion de responsabilité lors de manifestations publiques qui dégénère avec des violences. Les comportements individuels sont punissables.

Une loi répondant strictement à la motion risquerait de faire l'objet d'un recours à la Cour constitutionnelle, en raison du fait que les sanctions ne peuvent pas être appliquées à un collectif non identifié et que les personnes organisatrices d'une manifestation qui n'ont demandé aucune autorisation restent inconnues (points 3 et 4).

Monsieur le Chef de la DGAIC explique que l'essentiel du dispositif genevois a été protégé par le Tribunal fédéral. Pour autant, les dispositions ne peuvent pas être appliquées de manière indistincte. Le juge n'est pas tenu de prononcer une amende de CHF 100'000.- étant donné qu'il s'agit d'un plafond.

L'obligation d'une assurance RC pour une manifestation politique et le principe de responsabilité indéterminée seraient problématiques et disproportionnés. Le Tribunal fédéral rappelle aussi que l'on peut sanctionner uniquement les personnes qui causent des perturbations.

Actuellement, il est déjà difficile d'organiser une manifestation – service d'ordre, coordination avec la police, etc., note un·e commissaire**.** La perspective d'une amende de 100'000 francs et la nécessité d'une assurance RC constitueraient des obstacles supplémentaires. D'ailleurs, il doute qu'une compagnie d'assurances accepte une telle couverture. Dans notre canton, se pose plutôt un problème de protection du droit de manifester. Le commissaire témoigne de plusieurs refus de manifester de la part de communes vaudoises.

La jurisprudence évolue, rappelle un·e commissaire, comme la notion d'ordre public, présente à l'article 21, alinéa 3 Cst-VD « *L'Etat et les communes peuvent les interdire ou les soumettre à des restrictions si l'ordre public est menacé.* »

En effet, le Tribunal fédéral a renforcé sa jurisprudence sur la liberté de manifester, notamment pour s'aligner avec la CEDH, répond un·e commissaire. La législation genevoise est aussi voulue pour intensifier le droit de manifester dans le domaine public avec la proportionnalité comme fil rouge.

5. **Lecture des demandes de la motion**

- Point 2

Se pose un problème de conformité de l'exigence d'assurance à l'article 10, alinéa 4 de la Loi sur la facturation des manifestations, note un·e commissaire : cela engendrerait des frais indirects alors que la loi interdit de soumettre les manifestations politiques à des charges. De plus, ici, l'on cible le groupe, alors que le Tribunal fédéral insiste sur le fait que seuls les individus perturbateurs peuvent être sanctionnés. Par ailleurs, une telle demande produira un effet de renoncement à un droit constitutionnel. Un·e autre commissaire pense que le droit de manifester serait limité, puisque les organisations à faibles moyens y renonceraient.

La règle ne résoudrait pas le problème des manifestations non autorisées, note un·e commissaire. En effet, POCAMA demande une assurance RC pour les situations où l'organisateur n'a pas connaissance de la personne ayant causé un dégât,

Monsieur le Chef de la DGAIC explique qu'en cas de dommages à des biens privés, les propriétaires se retournent contre les perturbateurs. Là se pose la question de sa responsabilité civile. Lors de déprédations à des biens publics, l'Etat ou la commune agit. Aujourd'hui, les communes octroient les autorisations ; il s'agirait aussi de prévoir une législation suffisante pour leur donner une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte des circonstances et du cadre. La nécessité des autorisations repose sur l'utilisation du domaine public pour les manifestations, telles les cortèges sur la rue ou sur les règlements de police des communes.

Bien que comprenant la logique juridique, un·e signataire de la motion regrette une telle inégalité de traitement entre manifestations politiques et les autres. Une assurance RC relève aussi de la prise de responsabilité des personnes.

Consciente de la problématique des casseurs et des *blacks blocks*, un e comissaire estime toutefois inacceptable de punir l'ensemble des personnes voulant manifester.

Madame la Conseillère d'Etat souligne que manifester est un droit fondamental protégé par la Constitution, tandis qu'organiser une fête, par exemple de jeunesse, ne l'est pas.

Le Tribunal fédéral risque de considérer l'exigence d'une assurance comme une entrave disproportionnée au droit de manifester et à la liberté de réunion.

- Point 3

Un·e commissaire relève que, même pour une manifestation non autorisée, le principe serait contraire au droit public et constitutionnel – principes des perturbateurs identifiés, de proportionnalité – et cela crée un *chilling effect*. Il faudrait démontrer les conditions d'une faute commune (articles 41 et 50 du Code des obligations). Les coûts peuvent être mis à la charge d'un participant exclusivement s'il est identifié et si le principe de causalité est établi, ajoute Madame la Conseillère d'Etat.

La question se pose de savoir comment répondre à la problématique des dégâts causés lors d'une manifestation non autorisée, rappelle un·e signataire de la motion.

L'opinion populaire selon laquelle les déprédations doivent être facturées à l'organisateur d'une manifestation est légitime, notent des commissaires.

Parfois, l'on ne sait pas qu'une manifestation est non autorisée, relèvent un·e commissaire et Madame la Conseillère d'Etat.

Le cosignataire de la motion accepte la proposition de retirer « ~~instigatrices ou participantes~~ » :

> « *3. Dans le cadre d'une manifestation non autorisée, faire supporter solidairement les frais effectifs d'intervention, de nettoyage, de sécurité et de remise en état à toutes les personnes qui auront été identifiées comme organisatrices~~, instigatrices ou participantes~~ à une telle manifestation.* »

Même dans ce cas, il serait possible que les organisateurs ne soient pas tenus pour responsables des dégâts, pour un·e commissaire.

- Point 4

Le cosignataire de la motion accepte la proposition de retirer la valeur de l'amende.

> « *4. De punir de l'amende ~~jusqu'à 100'000 francs~~ quiconque aura omis de requérir une autorisation de manifester, ne se sera pas conformé à sa teneur, aura violé l'interdiction ou ne se serait pas conformé aux injonctions de la police.* »

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle de la motion

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération cette motion par 7 voix pour, 6 voix contre et aucune abstention, et de la renvoyer au Conseil d'Etat conformément à la requête de son auteur.

A l'issue des débats, la rédaction d'un rapport de minorité est annoncée.

Jouxtens-Mézery, le 14 septembre 2026.

Le rapporteur de majorité :
(Signé) Sergei Aschwanden