

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 (interdiction du port de cagoules ou d'objets dangereux dans les manifestations)

1 PRÉAMBULE

Ces dernières années, il est devenu courant que des groupes de personnes noyautent certaines manifestations publiques, dans le but de créer un mouvement de foule violent et de parvenir à commettre des déprédations sous le couvert de l'événement. Ces groupes agissent sous le nom de "black blocks" pour faire dégénérer des manifestations politiques ou constituent des bandes de "hooligans" afin de perturber des manifestations sportives.

Face à ces pratiques violentes de plus en plus organisées, il est apparu utile que l'autorité dispose d'un moyen préventif d'agir, avant que les fauteurs de trouble ne commettent des agressions ou des déprédations.

Partant du constat que les perturbateurs visés ont pour habitude de se dissimuler le visage avant de passer à l'action, plusieurs cantons ont ainsi prévu une base légale sanctionnant en soi cette pratique. Cette interdiction a généralement pour corollaire celle de porter des objets dangereux.

Grâce à une telle législation, il n'est dès lors plus nécessaire d'attendre que des sévices ou des dégâts soient commis pour interpellier les potentiels fauteurs de trouble.

2 SITUATION SUR LE PLAN SUISSE

Les cantons suivants connaissent, ont connu, envisagent ou ont envisagé la mesure proposée :

- Les Cantons de Bâle-Ville, Zurich, Berne, Lucerne, Thurgovie, Argovie, Soleure, Schaffhouse et la Ville de Saint-Gall connaissent une telle législation.
- Les Cantons de Saint-Gall et Appenzell Rhodes extérieures étudient son adoption.
- Dans les Grisons, un projet de loi allant dans ce sens a été rejeté par le Grand Conseil (malgré le fait que le World Economic Forum, source potentielle de troubles, se tienne régulièrement à Davos).
- Le Canton de Genève avait temporairement introduit une telle interdiction pendant le Sommet d'Evian en 2003.

3 RANG NORMATIF

Ce type de législation pénale, dans les cantons où elle existe, prévoit en général qu'est punissable celui qui, lors d'assemblées, manifestations et autres rassemblements de personnes, contrevient à l'ordre public en se rendant méconnaissable. Des exceptions peuvent être accordées concernant cet aspect. En outre, la loi du Canton de Bâle-Ville prévoit que les armes et autres objets dangereux peuvent être saisis¹.

Le Tribunal fédéral, saisi d'un recours de droit public contre cette loi, a confirmé sa conformité au droit fédéral et à la Constitution fédérale, notamment aux libertés d'opinion, d'expression et de réunion (ATF 117 Ia 472). Cependant, la Haute Cour ne s'est pas prononcée expressément sur l'exigence d'une base légale formelle.

L'article 21 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003, qui garantit la liberté de réunion et de manifestation, correspond à l'article 22 de la Constitution fédérale. Seule l'exigence de la base légale pour pouvoir soumettre à autorisation les manifestations, mentionnée à l'article 21, al. 2 Cst-VD, va au-delà de ce que prévoit le droit fédéral.

En l'occurrence, si l'article 21, al. 2 Cst-VD exige bien une loi au sens formel pour soumettre à autorisation les manifestations, l'interdiction de manifester cagoulé ne constitue pas une condition de l'autorisation mais plus une prescription de police sur le déroulement de la manifestation ou de la réunion.

Dans la mesure où l'interdiction du port de cagoule lors de manifestations constitue une restriction à un droit fondamental,

elle doit être fondée sur une base légale, être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et être proportionnée au but visé (art. 36 Cst et 38 Cst-VD).

Pour édicter une interdiction de porter des objets dangereux ou des vêtements empêchant l'identification, de manière générale et à l'avenir, une base légale au sens formel est nécessaire.

¹Article 40 de l'*Übertretungsstrafgesetz* du 15 juin 1978 du Canton de Bâle-Ville.

4 CLAUSE GÉNÉRALE DE POLICE

Tant qu'une telle loi n'a pas été promulguée, le Conseil d'Etat peut seulement se fonder sur la clause générale de police pour interdire le port de tels vêtements ou objets. En effet, selon la doctrine, cette clause permet à l'autorité exécutive d'agir sans base légale pour restreindre un droit fondamental, dans le but de prévenir une atteinte sérieuse et imminente à l'ordre public, atteinte qui ne saurait être écartée d'une autre manière. Néanmoins, les deux conditions suivantes doivent être remplies :

- l'interdiction ne peut intervenir que dans le cadre d'une manifestation, soumise à autorisation au sens de l'article 21 al. 2 Cst-VD, et
- dans la mesure seulement où il existe un danger "sérieux, direct et imminent" pour l'ordre public.

En pratique, la clause générale de police, nécessitant la réunion urgente du Gouvernement, s'avère mal adaptée à ce genre de situations. Elle est par conséquent extrêmement peu utilisée. Le but de la loi proposée est justement de modifier cet état de fait.

5 CHAMP D'APPLICATION

L'exigence de la base légale implique aussi que la disposition restrictive des libertés ait un degré suffisant de prévision et de détermination pour que son application puisse être prévisible³. Ainsi, le texte à adopter ne doit pas être trop imprécis à cet égard.

L'application de cette interdiction devrait donc être clairement délimitée, en l'espèce "lors de manifestations impliquant un usage accru du domaine public".

³*Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., p. 91*

6 QUESTIONS DE L'INTÉRÊT PUBLIC ET DE LA PROPORTIONNALITÉ

Il convient également d'examiner si l'interdiction de porter un masque répond à un intérêt public. Il s'agit ici de protéger l'ordre public de manière générale, dans la mesure où des troubles sont plus susceptibles d'éclater lors de manifestations où une partie des participants masquent leur visage. La protection contre d'éventuels troubles à l'ordre public constitue à cet égard un intérêt public suffisant pour restreindre la liberté de manifestation, non seulement pendant certaines périodes (championnat sportif, de type Eurofoot 2008, ou sommet du G8, par exemple), mais aussi à long terme.

En l'espèce, c'est l'examen du respect du principe de la proportionnalité qui est à la fois déterminant et délicat. On rappellera que la jurisprudence et la doctrine subdivisent le principe de la proportionnalité en trois règles distinctes, à savoir celle de l'aptitude, celle de la nécessité et celle de la proportionnalité au sens étroit.

S'agissant de l'aptitude, le Tribunal fédéral a admis que le fait de pouvoir identifier les participants d'un rassemblement public et d'une manifestation était de nature non seulement à diminuer les risques d'atteintes à l'ordre public, mais aussi à faciliter le travail d'identification par les autorités en cas de besoin. On peut à ce propos se référer à des précédents, par exemple des manifestations à l'occasion desquelles de graves troubles à l'ordre public ont éclaté (notamment dans le cadre du G8).

La règle de la nécessité implique qu'il n'y ait pas d'autres moyens plus efficaces et moins attentatoires aux libertés pour atteindre le but visé que la mesure choisie. A cet égard, le Tribunal fédéral a considéré qu'une "interdiction à caractère général – telle que celle préconisée ici – était de nature à créer un ordre général et prévisible, ce qui était plus adéquat qu'une interdiction de cas en cas, laquelle aurait l'inconvénient d'être imprévisible et de ne pas pouvoir être annoncée à temps aux participants".

Sous l'angle du principe de la proportionnalité au sens étroit, soit de l'exigence selon laquelle la mesure doit être dans le cas particulier dans un rapport raisonnable avec le but poursuivi, le Tribunal fédéral a considéré dans l'arrêt bâlois que la possibilité d'autoriser des exceptions était déterminante⁴. Une interdiction absolue et sans exception pour les manifestants de se masquer le visage serait en revanche anticonstitutionnelle selon la doctrine⁵.

A cet égard, l'interdiction posée est conforme à la Constitution dans la mesure où elle réserve la possibilité d'autoriser des exceptions, dans le cas de manifestations touchant des sujets relevant de la sphère intime (vie sexuelle, santé), de celles où le port d'un masque est un moyen d'expression ("marche blanche") ou encore de manifestations traditionnellement costumées et masquées (Brandons, Carnaval etc.).

⁴ATF 117 Ia 472, spéc. c. 3bb, p. 486

⁵Übersax, op. cit., p. 37

7 CONSULTATION

Un avant-projet a été mis en consultation publique durant l'été 2008 par publication officielle. Il a reçu un large soutien de la part des organismes ayant répondu à la consultation.

S'agissant des quelques arguments s'opposant au principe même de la législation proposée, il a notamment été objecté que l'atteinte à la personnalité des manifestants, due à leur identification par la police, serait prépondérante par rapport à l'intérêt public de la lutte contre les casseurs. La loi vaudoise sur la protection des données, respectivement le code de procédure pénale et la loi sur les dossiers de police judiciaire, prévoit cependant des garanties suffisantes pour protéger la personnalité des intéressés.

S'est posée en outre la question de limiter la mesure aux cas où "l'ordre public est menacé", pour éviter d'entraver excessivement la liberté de manifester. Il n'apparaît toutefois pas possible de déterminer à l'avance à quelle manifestation participeraient des casseurs ou à laquelle s'opposeraient d'autres manifestants, violents. En revanche, si une manifestation nécessite un masque ou déguisement, la loi prévoit la possibilité de l'autoriser, ce qui permet de respecter la liberté de manifester.

Quant aux autres remarques particulières émises à l'occasion de la consultation, elles ont pu être prises en compte.

Notamment, le projet final prévoit un préavis de la commune, nécessaire pour pouvoir autoriser une exception à l'interdiction de manifester masqué, ainsi qu'une compétence des polices municipales, dans les communes qui en sont dotées, pour séquestrer le matériel incriminé, à l'instar de la Police cantonale.

8 DESCRIPTION DU PROJET DE LOI

Le texte proposé, consistant en un seul article, est inséré dans la loi pénale cantonale, comme les dispositions similaires adoptées par les autres cantons. Il s'inspire fortement du modèle bâlois, dont le Tribunal fédéral a confirmé la conformité au droit fédéral et à la Constitution fédérale.

En accord avec les exigences juridiques rappelées dans le présent exposé des motifs, le projet remplit les conditions suivantes :

- l'interdiction générale de porter un vêtement empêchant l'identification figure dans une base légale au sens formel ;
- l'interdiction est formulée de manière précise ;
- elle vise uniquement des manifestations impliquant un usage accru du domaine public, où le risque de troubles à l'ordre public est important ;
- l'interdiction est assortie de la possibilité d'autoriser des exceptions pour respecter le principe de la proportionnalité.

Concernant cette possibilité d'autoriser des exceptions, la voie de recours par défaut à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal s'applique aux décisions prises en application de la loi.

Celles-ci étant ainsi soumises, en fin de compte, au contrôle de l'autorité suprême du canton en matière de droit administratif, il est apparu qu'un organe centralisé de l'Administration cantonale devait pouvoir les rendre, afin d'assurer une pratique uniforme. Le service désigné est en l'occurrence la Police cantonale, s'agissant d'une loi d'ordre public et présentant une forte connotation pénale.

Certes, la législation sur les communes confère aussi des compétences aux communes en matière de manifestations, dans les limites de leurs attributions. Mais, aucune commune n'ayant jusqu'ici légiféré à ce sujet précis, une loi spéciale plus récente peut compléter la loi sur les communes, à la fois plus générale et plus ancienne, voire y déroger.

Néanmoins, pour donner suite aux souhaits exprimés lors de la consultation et pour assurer la possibilité aux autorités politiques communales de se prononcer dans tous les cas, le projet soumis au Grand Conseil prévoit un préavis de la commune, nécessaire pour pouvoir autoriser une exception à l'interdiction de manifester masqué, ainsi qu'une compétence des polices municipales, dans les communes qui en sont dotées, pour séquestrer le matériel incriminé, à l'instar de la Police cantonale.

S'agissant de ce séquestre, il constitue une mesure administrative ne préjugant pas des décisions de l'autorité pénale après que celle-ci a été saisie. Le matériel saisi par la police pourra donc ensuite, le cas échéant, être mis sous séquestre pénal. Ces deux modes de séquestre, se succédant chronologiquement, ne sont pas incompatibles (on en trouve notamment l'exemple en matière d'armes).

La mention de la tentative et de la complicité est imposée par le droit pénal fédéral, faute de quoi seule la contravention commise de manière consommée par un auteur principal serait punissable. Ne pas prévoir ces possibilités conduirait en

effet rapidement à des abus pouvant paralyser l'application de la loi (par exemple, chacun pourrait invoquer être seulement le complice d'un meneur non identifié et en réalité fictif).

Il ne s'avère bien entendu pas possible d'imposer aux policiers d'aller, dans tous les cas, au contact des manifestants pour assurer l'application de la disposition prévue, au risque de faire dégénérer une manifestation par cette action même. L'opportunité d'intervenir ou non en fonction de circonstances est implicite à l'action de la police et à notre ordre juridique. Ce principe est donc rappelé dans le présent exposé des motifs pour ne pas susciter des attentes déraisonnables sur l'efficacité de la prescription introduite dans la loi.

9 CONSEQUENCES

9.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

9.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

9.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

9.4 Personnel

Néant.

9.5 Communes

Les communes demeurent compétentes pour autoriser les manifestations. Elles préavisent en outre sur les demandes éventuelles tendant à manifester le visage dissimulé.

9.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

9.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Ce projet correspond à la mesure figurant sous chiffre 6 du programme de législature ("Prévenir et lutter contre la violence, en particulier celle qui touche les jeunes"), qu'il contribue à réaliser.

9.8 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

9.9 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

9.10 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

9.11 Simplifications administratives

Néant.

9.12 Autres

Néant.

10 CONCLUSION

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-annexé.

PROJET DE LOI
modifiant la Loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940

du 12 novembre 2008

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décède

Article premier

¹ *La loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 est modifiée comme suit :*

Art. 17 MANIFESTATIONS

¹ Lors de manifestations impliquant un usage accru du domaine public, est interdit le port :

- a. de toute tenue vestimentaire ou de tout autre équipement propre à empêcher l'identification, tels que masques, cagoules, casques ou tous autres dispositifs ayant pour effet de dissimuler le visage ;
- b. de tous objets propres à porter atteinte à l'intégrité corporelle ou à causer un dommage matériel, notamment les objets piquants, tranchants, contondants, explosibles ou projetant des substances.

² La police cantonale peut, sur préavis de la commune, autoriser des exceptions en rapport avec le but de la manifestation.

³ Le matériel porté ou utilisé en violation de l'interdiction peut être séquestré par la police cantonale ou par une police municipale.

⁴ Quiconque contrevient au présent article est passible de l'amende.

⁵ La tentative et la complicité sont punissables.

⁶ Les perturbateurs assument les frais d'intervention, dont le montant est fixé par le Conseil d'Etat et qui peuvent être forfaitaires.

Texte actuel

Projet

Art. 2

¹ *Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.*

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 12 novembre 2008.

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean