

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 (LPén)

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur la motion Yannick Maury et consorts –
« En finir avec les symboles nazis sur sol vaudois » (22_MOT_28)**

1. INTRODUCTION

En réponse à la motion Yannick Maury et consorts 22_MOT_28 : « En finir avec les symboles nazis sur sol vaudois », le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de modifier la loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 (LPén ; BLV 311.15). Cette modification interdira et punira l'utilisation et l'exhibition de symboles de haine, notamment nazis, sur le domaine public.

2. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LA MOTION YANNICK MAURY ET CONSORTS AU NOM DES VERT-E-S « EN FINIR AVEC LES SYMBOLES NAZIS SUR SOL VAUDOIS » (22_MOT_28)

2.1 Rappel de la motion

Le Député Yannick Maury a déposé, le 23 août 2022, une motion ayant pour titre : « En finir avec les symboles nazis sur sol vaudois ». Le texte de cette intervention était le suivant :

« En avril dernier, la Commission fédérale contre le racisme (CFR) publiait son rapport sur la situation 2021. Il en ressortait, entre autres, que les signalements pour discrimination ou actes à caractère raciste avaient doublé entre 2019 et 2021, notamment sous l'effet du Coronavirus.

Corollaire de cette augmentation des cas, une nouvelle catégorie de victimes a malheureusement dû être introduites par la CFR, à savoir les personnes asiatiques, alors que, dans le même temps, les cas d'antisémitisme ont plus que triplé, étant constaté qu'il a été reproché tantôt aux personnes asiatiques, tantôt aux personnes de confession juive d'être responsables de la crise ou d'en tirer parti.

Si l'on pouvait, jusqu'à il y a peu, espérer que les symboles qui relèvent du nazisme et de son idéologie mortifère étaient moins visibles pour le grand public suisse, la crise sanitaire précitée a tristement prouvé le contraire.

Lors des différentes manifestations qui ont eu lieu ces 30 derniers mois, un certain nombre de manifestantes et de manifestants ont déployé tout un panel de symboles issus de l'idéologie nazie, souvent détournés et tournés en dérision, mais aussi parfois au premier degré, ce qui est bien plus grave.

À cet égard, la Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation (CICAD) relevait dans son dernier rapport annuel la nécessité de punir l'utilisation et la diffusion publiques de symboles racistes, notamment nazis, en plus de renforcer la prévention et la sensibilisation [1]. Il est également à souligner la posture difficilement compréhensible du Conseil Fédéral, qui a jusque-là toujours refusé d'interdire de tels symboles, allant ainsi à contre-courant des demandes de parlementaires, des associations et de la société civile. Cette réticence fédérale, qui ralentit une réforme d'envergure nationale, justifie l'action cantonale, qui a souvent servi de laboratoire pour certaines avancées sociales.

Certains États comme la France prévoient déjà de telles disposition, à l'image de l'article R645-1 de son code pénal, qui stipule qu'il est interdit « de porter ou d'exhiber en public un uniforme, un insigne ou un emblème rappelant les uniformes, les insignes ou les emblèmes qui ont été portés ou exhibés soit par les membres d'une organisation déclarée criminelle en application de l'article 9 du statut du tribunal militaire international annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945 » [2]. La loi pénale vaudoise (LPén) pourrait, parmi d'autres et à titre d'exemple non exhaustif, servir de base pour une telle interdiction cantonale.

Tant le canton de Vaud que d'autres cantons, en tant qu'États à part entière dans notre système fédéraliste, ont démontré à maintes reprises qu'ils étaient maîtres de ce qui se passait sur leur territoire.

Évoluer dans un environnement vierge de symboles relevant du nazisme et de l'idéologie qui en découle devrait être un droit. Les extrémistes qui exploitent actuellement les lacunes juridiques lors, par exemple, de manifestation font preuve d'une attitude blessante pour les minorités concernées, puisqu'il est aujourd'hui possible d'exhiber de tels emblèmes sans être inquiété.

Bien entendu, des exceptions doivent pouvoir exister, par exemple, pour des motifs historiques, pédagogiques, etc.

Aussi, au vu de ce qui précède, les signataires de la présente motion demandent au Conseil d'État d'interdire et de punir l'utilisation et l'exhibition des symboles relevant du nazisme sur le sol vaudois. ».

Lors des discussions de la Commission thématique des affaires juridiques (CTAJ), certains commissaires ont regretté le fait que la motion se limite aux symboles nazis, estimant qu'elle devrait également viser d'autres idéologies totalitaires. D'autres ont souligné les difficultés d'interprétation entourant la notion de « symbole », dans la mesure où certains peuvent se révéler ambigus, ou être détournés à des fins nouvelles. Il a aussi été débattu du fait de limiter le champ d'application des restrictions prévues au domaine public, afin d'éviter de porter atteinte à la sphère privée. Plusieurs propositions d'amendement ont été formulées, certaines visant à étendre l'interdiction à tous les symboles de régimes totalitaires, d'autres à tous les symboles de haine de manière générale. Finalement, une formulation consensuelle a émergé, intégrant l'idée d'une interdiction ciblant tous les symboles de haine, grâce à l'ajout de l'adverbe « notamment ».

Le 16 avril 2023, la CTAJ a rendu son rapport. La commission a recommandé à l'unanimité au Grand Conseil de prendre partiellement en considération la motion, avec proposition d'amendement, selon la teneur suivante : « *Aussi, au vu de ce qui précède, les signataires de la présente motion demandent au Conseil d'Etat d'interdire et de punir l'utilisation et l'exhibition des symboles de haine, notamment nazis, sur le domaine public* ».

Le 21 novembre 2023, le Grand Conseil a accepté cette prise en considération partielle à l'unanimité.

2.2 Situation juridique actuelle

Le droit actuel, tant fédéral que cantonal, offre des moyens pour empêcher, dans la plupart des situations, l'utilisation publique de symboles nazis, racistes, extrémistes ou faisant l'apologie de la violence. Il subsiste toutefois des situations qui ne sont pas punissables. Par exemple, le fait d'exhiber des symboles nazis n'entre pas dans le champ d'application de l'art. 261bis du code pénal (CP) interdisant la discrimination et l'incitation à la haine, si cette exhibition ne dénote pas la volonté de propager l'idéologie nazie (art. 261bis al. 2, CP a contrario), ni celle d'abaisser ou discriminer des personnes ou groupes de personnes d'une façon portant atteinte à la dignité humaine (art. 261bis al. 4, CP a contrario).

Sur le plan fédéral, l'appréciation du Conseil fédéral quant à la nécessité de prendre des mesures répressives a évolué au cours des dernières années. Ainsi, le rapport de l'Office fédéral de la justice (OFJ) du 15 décembre 2022¹ indique que les représentants des ministères publics, des tribunaux et de la police ne jugeaient pas urgent de légiférer afin d'interdire les symboles de haine, notamment nazis. À l'époque, il avait certes été observé une recrudescence de l'emploi de tels symboles lors de manifestations organisées par des opposants aux mesures sanitaires liées à l'épidémie de COVID-19. La législation existante (pénale, policière) paraissait toutefois suffisante et permettait d'intervenir dans la plupart des cas.

Par la suite, à compter de l'automne 2023, l'utilisation de symboles tendant à assimiler le peuple juif ou l'État d'Israël au régime nazi a été constatée dans l'espace public et sur internet. De façon générale, une hausse des actes à caractère antisémite a été enregistrée en Suisse. Dans ce contexte, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a notamment déposé le 13 octobre 2023 une motion 23.4318 « Interdiction de l'utilisation publique de symboles racistes, faisant l'apologie de la violence et extrémistes, comme les symboles nazis ». Cette motion demande au Conseil fédéral : « (...) d'élaborer une base légale punissant le fait d'utiliser, de porter, d'arborer et de diffuser publiquement des objets de propagande et des symboles racistes, faisant l'apologie de la violence ou extrémistes, comme les moyens de propagande, les insignes ou les symboles nazis (que ce soit des gestes, des paroles, des saluts, des insignes ou des drapeaux), se référant notamment à une organisation visant à rabaïsser ou dénigrer de façon systématique les membres d'une race, d'une ethnie ou d'une religion, en particulier des gestes, des slogans, des formes de salut, des signes et des drapeaux ». Après l'adoption de cette motion par le Conseil des Etats le 20 décembre 2023, le Conseil national (CAJ-N) l'a adoptée à son tour le 17 avril 2024.

¹ Rapport consultable à l'adresse suivante : <https://www.news.admin.ch/fr/nsb?id=92233>

Sur la base de cette motion 23.4318, ainsi que d'autres interventions parlementaires sur le même thème qui l'avaient précédée, le Département fédéral de justice et police a mis en consultation au mois de décembre 2024 un projet de loi fédérale sur l'interdiction de l'utilisation publique de symboles nazis (AP-LISN). Il s'agit d'une loi spéciale interdisant d'utiliser, de diffuser, d'arborer ou de montrer publiquement des symboles nazis. La violation de cette interdiction a rang de contravention et est punie d'une amende d'ordre. Cette loi représente la première étape, soit une interdiction de l'utilisation publique de symboles nazis, entre autres en réaction à la forte recrudescence des actes antisémites en Suisse et en Europe.

Consulté par le Département fédéral de justice et police, le Conseil d'État vaudois, par réponse du 19 mars 2025, s'est déclaré favorable au projet LISN.

Dans un deuxième temps, l'interdiction fédérale sera étendue à l'utilisation publique des symboles racistes, extrémistes et faisant l'apologie de la violence.

2.3 Réponse du Conseil d'Etat

Le Grand Conseil ayant exprimé la volonté que le Canton de Vaud légifère sans attendre que la matière soit réglée sur le plan fédéral, le Conseil d'Etat a élaboré un projet de modification de la loi pénale vaudoise, qui répond à la motion 22_MOT_28.

Comme la décision de prise en considération partielle de cette motion le prévoit, ce projet ne se limite pas à pénaliser l'utilisation de symboles nazis sur le domaine public. Ce sont les symboles de haine de manière générale qui sont visés. La notion de « haine » est centrale. C'est l'expression, par des symboles, de la détestation d'autrui qu'il s'agit de réprimer. Le Grand Conseil n'a pas mentionné que des distinctions devraient être faites en fonction de ce qui cause cette détestation. Les symboles de haine prohibés pourront donc relever de l'intolérance raciale, religieuse, politique, à caractère sexiste, ou d'une violence purement criminelle, par exemple.

Pour qu'une interdiction liée à des sanctions pénales puisse être appliquée avec efficacité, il importe que les autorités policières et judiciaires disposent d'une liste précise des comportements prohibés, sans quoi les difficultés pratiques seront considérables. Cette exigence de précision s'impose sur le plan juridique également, en vertu du principe *nulla poena sine lege* (art. 1 du Code pénal suisse ; art. 7 CEDH). Selon celui-ci, la loi doit être formulée de manière telle qu'elle permette au citoyen de s'y conformer et de prévoir les conséquences d'un comportement déterminé avec un certain degré de certitude dépendant des circonstances. En d'autres termes, l'acte réprimé par le droit pénal doit être suffisamment circonscrit (ATF 117 Ia 472, consid. 4c, p. 489).

Or, une norme qui prévoirait de façon générale l'interdiction de l'exhibition de symboles de haine dans l'espace public laisserait une marge d'appréciation trop importante aux autorités pénales. Elle créerait de grandes incertitudes pour les justiciables et les autorités et il est douteux qu'elle permette de prononcer des condamnations, sinon lorsque le caractère haineux du symbole est évident pour tous.

Il importe donc qu'une liste des symboles de haine prohibés soit dressée. Le Conseil d'Etat et l'Administration cantonale ne disposent pas des compétences nécessaires à identifier les symboles en question. Cette tâche requiert une connaissance et une expertise étendues des mouvements extrémistes et de leur façon de communiquer. Les nombreux exemples fournis par l'OFJ en annexe à son rapport de septembre 2022 déjà cité l'illustrent bien. En outre, les débats suscités en commission par la motion montrent que celle-ci soulève des questions d'appréciation sur la nature de ce qui est acceptable, ou ne l'est plus, dans une société démocratique telle que la nôtre. Si certaines restrictions font immédiatement consensus, d'autres prêtent à discussion. Pour assurer le plus de légitimité possible aux décisions qui seront prises en la matière, il apparaît donc important que la liste des symboles de haine interdits soit adoptée par le Grand Conseil, dans un acte soumis au référendum.

Sur la base de ces conceptions, le Conseil d'Etat propose d'inscrire le principe de l'interdiction des symboles de haine, notamment nazis, dans le domaine public, dans la LPén, ainsi que d'assortir cette interdiction d'une contravention, les crimes et délits relevant du seul droit fédéral. S'agissant de la liste des symboles prohibés, le Conseil d'Etat entend charger un groupe d'experts d'en proposer la teneur, après quoi il saisira le Grand Conseil d'un projet de modification de la LPén qui permettra d'annexer à cette loi la liste en question.

3. DESCRIPTION GENERALE DU PROJET DE LOI

Pour rappel, l'article 335 du Code pénal (CP) laisse aux cantons le pouvoir de légiférer sur les contraventions de police qui ne dépendent pas de la législation fédérale. Il est à relever que le motionnaire propose de modifier la loi pénale vaudoise. Dans la mesure où la loi fédérale sur l'interdiction de l'utilisation publique de symboles nazis n'est pas encore en vigueur, le canton dispose effectivement d'une compétence en la matière, c'est pourquoi il est proposé d'introduire un nouvel article 22a dans la LPén.

Par conséquent, le Ministère public et le préfet (art. 5 et 6 de la loi du 19 mai 2009 sur les contraventions ; LContr ; BLV 312.11) seront compétents pour punir les contrevenants au nouvel article 22a LPén.

3.1 Commentaire par articles

Art. 22a LPén (nouveau)

Cette disposition nouvelle fixe le principe de l'interdiction des symboles de haine, notamment nazis, dans l'espace public. Elle prévoit la désignation d'une commission d'experts chargée d'établir un projet de liste de symboles prohibés. Cette liste sera annexée à la loi dans un deuxième temps.

4. CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires, en particulier compatibilité avec l’art. 163 al. 2 Cst-VD relatif aux charges nouvelles ou liées

Modification de la loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d’intérêt, autres)

Néant.

4.3 Conséquences en termes de risques et d’incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4.4 Ressources humaines

Néant.

4.5 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.6 Environnement, durabilité et climat

Néant.

4.7 Egalité entre femmes et hommes et inclusion

Néant.

4.8 Conséquences pour l’enfance et la jeunesse (art. 2a LSAJ)

Néant.

4.9 Communes

Néant.

4.10 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.11 Incidences informatiques

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

4.14 Autres

Néant.

5. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de loi modifiant la loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 ;
- d'approuver la réponse du Conseil d'Etat au Grand Conseil à la motion Yannick Maury et consorts – « *En finir avec les symboles nazis sur sol vaudois* ».

PROJET DE LOI modifiant celle du 19 novembre 1940 pénale vaudoise du 29 avril 2026

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décète

Article Premier

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

Art. 22a Lutte contre les discriminations et la haine

¹ Celui qui, sur le domaine public ou lors de manifestations publiques, utilise ou exhibe des symboles de haine, notamment nazis, prohibés selon la liste annexée à la présente loi, est puni de l'amende.

² Le Conseil d'Etat nomme une commission d'experts chargée d'élaborer un projet de liste de symboles de haine, notamment nazis, prohibés. Il transmet ce projet de liste au Grand Conseil avec son préavis.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi, qui est sujette au référendum facultatif.

² Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.