



DSJS/Projet du 12.11.2024

12 novembre 2024

Rapport 2024-CE-37

Loi d'application de la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur la loi d'application de la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage

Table des matières

1	Contexte	2
2	Contenu du projet	2
2.1	Modification de la LACP	2
2.2	Modification de la LCAO	4
3	Conséquences du projet	5

1 Contexte

Le 29 septembre 2023, l'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage (LIDV ; FF 2023 2295). Cette nouvelle loi a pour but de concrétiser l'art. 10a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) introduit suite à l'acceptation par le peuple et les cantons de l'initiative populaire « Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage », le 7 mars 2021. L'entrée en vigueur de la LIDV est prévue pour le 1^{er} janvier 2025.

La LIDV vise à mettre en œuvre cette interdiction de façon uniforme dans toute la Suisse tout en garantissant en particulier la possibilité de se dissimuler le visage en cas de besoin individuel de protection.

Concrètement, et sous l'angle des objectifs fondamentaux de l'art. 10a Cst., la LIDV pose le principe de l'interdiction de se dissimuler le visage dans l'espace public, notamment dans le but de protéger l'ordre public, en empêchant que des personnes se camouflent le visage lors de manifestations et de rassemblements dans l'espace public pour commettre des infractions de manière anonyme ou se soustraire à des poursuites pénales. L'art. 2 al. 2 LIDV dresse le catalogue exhaustif des exceptions permettant aux personnes de pouvoir encore se dissimuler le visage dans certaines circonstances et dans certains lieux. En outre, la loi a institué un régime d'autorisation pour pouvoir se dissimuler le visage dans les lieux publics, mais à condition que la sécurité et l'ordre public ne soient pas compromis. Les modalités de ce régime doivent être définies par les cantons.

S'agissant des sanctions, la loi prévoit ainsi l'application de la procédure d'amende d'ordre à la poursuite et au jugement des infractions. La poursuite de ces dernières incombe aux cantons.

Au vu de ce qui précède, il convient de noter qu'au niveau cantonal, la mise en œuvre de la loi fédérale s'étend à deux niveaux. Pour mettre en place le régime des autorisations, par le biais des dispositions d'application, il faut désigner l'autorité qui en sera compétente. De plus, sous l'angle de la poursuite de l'infraction pénale, il sied de régler la compétence de l'autorité qui devra être saisie dans les cas d'échec ou d'inapplicabilité de la procédure de l'amende d'ordre.

2 Contenu du projet

Le présent projet de loi d'application de la LIDV, consiste d'une part en une modification de la loi d'application du code pénal (LACP ; RSF 31.1), et d'autre part en une modification de la loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO ; RSF 33.1). De manière générale, la modification de la LACP vise la désignation de l'autorité compétente en droit cantonal pour délivrer les autorisations conformément à l'art. 2 al. 3 LIDV. En revanche, l'adaptation de la LCAO a pour seul objet de régler la compétence en cas d'échec ou d'inapplicabilité de la procédure simplifiée de l'amende d'ordre.

2.1 Modification de la LACP

Le régime d'autorisation prévu à l'art. 2 al. 3 LIDV, couvre les deux situations où la dissimulation du visage dans les lieux publics doit rester possible pour l'exercice de la liberté d'opinion ou de réunion. Cette disposition prévoit en effet que :

« L'autorité compétente peut en outre, à condition que la sécurité et l'ordre publics ne soient pas compromis, autoriser des personnes à se dissimuler le visage dans les lieux publics :

- a. pour exercer leurs droits fondamentaux à la liberté d'opinion ou à la liberté de réunion lorsque la dissimulation du visage est nécessaire à leur propre protection, ou
- b. pour exprimer figurativement leur opinion. »

Ce régime de l'autorisation restreint la possibilité de se montrer ou de se rassembler dans les lieux publics spontanément en se dissimulant le visage.

Selon le message du Conseil fédéral du 12 octobre 2022 concernant la LIDV : « *Le régime de l'autorisation permet aux autorités de mieux déterminer avec les milieux concernés, avant une manifestation ou une autre action, si l'exception est applicable. La procédure d'autorisation peut être conçue de façon simple et non bureaucratique. On peut aussi envisager des décisions de portée générale que les autorités compétentes pourraient même accorder sur place. L'instauration d'un régime d'autorisation implique un peu plus de travail administratif en amont, mais elle clarifie la situation pour les autorités qui doivent mettre en œuvre l'interdiction de se dissimuler le visage le moment venu, et elle permet également de restreindre le travail administratif lié aux sanctions.* » (Message du CF concernant la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage, FF 2022 2668, p. 40/44).

A préciser également en amont que l'art. 2 al. 3 LIDV ne protège d'emblée que les activités qui ne troublent pas l'ordre et la sécurité publics. Aucune protection n'est assurée aux personnes ou groupes de personnes dont le comportement ou les annonces préalables indiquent qu'elles ont l'intention de commettre des atteintes au droit sous couvert de l'anonymat. Une personne qui viole l'ordre juridique ou prend des dispositions dans ce but ne peut pas invoquer les exceptions. Dans ces cas, la dissimulation du visage est punissable et les autorités compétentes peuvent donner des amendes même si la dissimulation du visage a été autorisée au préalable (Message du CF concernant la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage, FF 2022 2668, p. 41/44).

La mise en œuvre de la LIDV au niveau du régime des autorisations, aurait idéalement impliqué la création d'une loi cantonale spéciale laquelle n'aurait finalement dû contenir que quelques articles. Par souci de simplification, il est proposé de procéder à une modification de la LACP pour y insérer les dispositions d'application de la LIDV. Néanmoins, pour ce faire, il convient d'abord d'adapter le champ d'application de cette loi. En effet, la LACP actuelle régit l'application du code pénal (art. 1 al. 1) et fixe les contraventions de police et les dispositions générales applicables aux infractions de droit cantonal (art. 1 al. 2).

La modification concrète de la LACP consiste ainsi en :

- l'ouverture de son champ d'application à la mise en œuvre d'autres lois fédérales en matière pénale ne faisant pas l'objet d'une législation d'application spécifique (art. 1 al. 2^{bis} nouveau) ;
- l'insertion d'une nouvelle section 4a, relative aux dispositions d'application d'autres lois fédérales en matière pénale ;
- l'ajout d'un nouvel art. 22a pour la mise en œuvre de l'art. 2 al. 3 LIDV au niveau cantonal.

Commentaire par article

Art. 1 al. 2^{bis} LACP

Comme mentionné précédemment, la structure et le champ d'application de la LACP actuelle ne permet pas d'y ajouter des dispositions d'application d'une loi fédérale, en particulier en matière pénale. Afin d'éviter de créer une loi cantonale spéciale qui contiendrait un seul ou au maximum deux articles, il est paru plus adéquat d'élargir le champ d'application de la LACP.

Cette manière de faire permettra également de faciliter la mise en œuvre d'autres éventuelles lois fédérales en matière pénale pour lesquelles une législation d'application spécifique n'existerait pas dans le droit cantonal.

Art. 12a LACP

Le droit cantonal fribourgeois prévoit déjà tant l'interdiction de se dissimuler le visage que le règlement des autorisations, pour ce qui concerne les manifestations impliquant un usage accru du domaine public (art. 12a LACP). Toutefois, la LIDV règle désormais de manière complète la punissabilité des personnes qui se dissimulent le visage dans des lieux public ou

privés accessibles au public pour une utilisation gratuite et payante. Dès lors que le droit fédéral a force obligatoire et prime les réglementations cantonales qui lui seraient contraires, les lois cantonales interdisant de se camoufler le visage deviennent pratiquement inapplicables avec l'entrée en vigueur de cette législation fédérale.

La modification de l'art. 12a LACP implique ainsi uniquement la suppression de l'interdiction de se dissimuler le visage au niveau cantonal pour les raisons susmentionnées.

Art. 22a LACP

Actuellement, l'art. 12a al. 2 LACP confère aux préfetures la compétence d'autoriser des exceptions sur les interdictions de se masquer et de porter des objets dangereux. Ces dernières sont en effet, responsables du maintien de l'ordre public (art. 19 de la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1) ; et Message No 67 du 25 juin 2013 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la Police cantonale, ad. art. 12a LACP).

A l'instar de la compétence actuelle dont les préfets disposent déjà lors de manifestations, il paraît cohérent de leur attribuer également la compétence découlant de la législation fédérale pour délivrer les autorisations au sens de l'art. 2 al. 3 LIDV.

Consultée en amont, la Conférence des préfets, compte tenu de la proximité de la loi actuelle, s'est prononcée favorablement sur le principe de se voir octroyer la compétence en question, sous réserve de la charge de travail supplémentaire qu'elle peut représenter.

Il est ainsi proposé d'attribuer la compétence de délivrer les autorisations de se dissimuler le visage au préfet ou à la préfète du lieu où se déroule la manifestation ou l'action (art. 22a al. 1 du projet de loi).

S'agissant de la forme, il est dans l'optique de la loi fédérale de prévoir une procédure d'autorisation simple et non bureaucratique. Pour cette raison, le droit cantonal ne fixera pas une forme particulière sous laquelle déposer la demande d'autorisation. Toutefois, il est important que la demande soit déposée dans un délai raisonnable et que l'autorité compétente puisse disposer des informations nécessaires pour pouvoir statuer. Il s'agira par exemple des informations relatives à la personne requérante, l'exposé du motif de la demande et la description de la manifestation ou l'action pour laquelle la demande est faite, ainsi que le lieu, la date et l'heure (art. 22 al. 2 du projet de loi).

Finalement, avant de statuer sur la demande, le préfet ou la préfète devra requérir le préavis de la Police cantonale et de la commune concernée (art. 22 al. 3 du projet de loi). Ceci, afin d'instaurer une coordination entre ces autorités concernées par les demandes faites sur la base de l'art. 2 al. 3 LIDV et les événements visés par cette disposition.

2.2 Modification de la LCAO

Pour rappel, la LIDV institue l'application de la procédure d'amende d'ordre à la poursuite et au jugement des infractions ressortant de cette loi (art. 4 LIDV). L'art. 4 LIDV complète l'énumération figurant à l'art. 1 al. 1 let. a de la loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre (LAO ; RS 314.1) par un chiffre 18 permettant de sanctionner une infraction à l'interdiction de se dissimuler le visage par une amende d'ordre. Cette modification implique par conséquent une modification de l'ordonnance du 16 janvier 2019 sur les amendes d'ordre (OAO ; RS 314.11) afin d'intégrer les infractions à la LIDV à la liste des amendes de l'annexe 2.

Au niveau de la compétence pour percevoir ces amendes d'ordre, le droit cantonal donne la compétence générale à la Police cantonale (art. 5 al. 1 let. a LCAO). Dans ce cadre, il n'y a aucune adaptation à faire, la Police cantonale sera l'autorité cantonale compétente pour percevoir également les amendes d'ordres sur la base de la législation fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage.

En revanche, il sied de préciser dans la LCAO quelle sera l'autorité compétente en cas d'échec ou d'inapplicabilité de la procédure de l'amende d'ordre.

Dans la même logique que pour l'octroi de la compétence de délivrer les autorisations, il est prévu de donner cette compétence également au préfet. Les infractions à la LIDV, en cas d'échec de la procédure simplifiée d'amende d'ordre, devront être dénoncées au préfet (art. 20 al. 1 let. j (*nouveau*) du projet de loi).

3 Conséquences du projet

Lors de l'adoption du projet de loi fédérale, il a été signalé que la poursuite pénale et l'examen judiciaire seraient du ressort des cantons et que ces derniers pourraient donc avoir besoin de plus de moyens, financiers et humains (Message du CF concernant la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage, FF 2022 2668, p. 42/44).

Après une première analyse, il paraît que l'application au niveau cantonal de la loi fédérale concernée n'impliquera pas d'engagement de besoins supplémentaires notables. En effet, l'interdiction de se dissimuler le visage est entrée en vigueur au niveau cantonal en 2013. Jusqu'à présent et sur cette base, le canton de Fribourg n'a noté aucune contravention sanctionnant une violation de l'interdiction de se dissimuler le visage. Au vu de ces données, il ne faudra pas s'attendre à un très grand nombre de cas d'application concrète de la LIDV. De plus, la loi prévoit la poursuite des infractions LIDV par le biais de la procédure d'amende d'ordre, laquelle est relativement simple, et son application ne nécessite pas le déploiement des ressources supplémentaires importantes. La même affirmation concerne la charge de travail relativement faible qui sera occasionnée au sein des préfectures pour la délivrance des autorisations conformément à la nouvelle compétence qui leur est octroyée par ce projet de loi modificatrice.

Annexes

-
- Projet de loi d'application de la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage, en français et en allemand
 - Projet de loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage et son message, en français et en allemand