

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi pénale vaudoise du 19 novembre 1940 (interdiction du port de cagoules et 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 usage 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 habituellement 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 interpeller 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, Zürich, Berne, Lucerne, Thurgovie, Argovie et la ville de Saint-Gall connaissent une telle législation.
- Les Cantons de Saint-Gall, Soleure et Appenzell Rhodes extérieures étudient son adoption.
- A Schaffhouse, un texte allant dans ce sens a été adopté en votation populaire le 24 février 2008, à une large majorité (22'395 contre 4'155).
- Dans les Grisons, un projet de loi allant dans ce sens a été rejeté par le Grand Conseil (malgré le WEF).
- Le Canton de Genève avait temporairement introduit une telle interdiction pendant le Sommet d'Evian.

3. Rang normatif

La législation pénale du Canton de Bâle-Ville, notamment, prévoit à son article 40 qu'est punissable celui qui, lors d'assemblées, manifestations et autres rassemblements de personnes, contrevient à l'ordre public (al. 1), porte des armes et autres objets dangereux (al. 2), lesquels peuvent être saisis (al. 3), ou se rend méconnaissable. Des exceptions peuvent être accordées concernant ce dernier aspect (al. 4)¹.

¹ Article 40 de l'Übertretungsstrafgesetz du 15 juin 1978 :

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 la 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, l'interdiction de manifester cagoulé ne constitue pas une condition de l'autorisation, mais plutôt une prescription de police sur le déroulement de la manifestation ou de la réunion. Elle n'est donc pas visée par l'article 21, al. 2 Cst-VD.

En revanche, 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). A cet égard, la doctrine et la jurisprudence se montrent peu exigeantes par rapport au critère de la base légale s'agissant des restrictions apportées à la liberté de réunion².

En conclusion, 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.

Tant qu'une telle loi n'a pas encore été promulguée, le Conseil d'Etat peut 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

¹ Wer den behördlichen Auflagen und Anordnungen, welche im Interesse der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bei Versammlungen auf öffentlichem Grund, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen getroffen werden, zuwiderhandelt.

² Wer an öffentlichen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen Waffen sowie Gegenstände, die geeignet sind, Menschen zu gefährden oder Sachen zu beschädigen, mit sich führt. Die Polizei ist befugt, Zuwiderhandelnde in polizeilichen Gewahrsam zu nehmen, aus welchem sie, sobald die Gefahr weiterer Störungen beseitigt ist, spätestens aber nach 24 Stunden, zu entlassen sind.

³ Waffen und Gegenstände können eingezogen werden.

⁴ Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen unkenntlich macht. Es können Ausnahmen bewilligt werden."

² Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Berne 2000, p. 416-417.

- dans la mesure seulement où il existe un danger "sérieux, direct et imminent" pour l'ordre public.

4. 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".

5. 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

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

⁴ ATF 117 Ia 472, spéc. c. 3bb, p. 486

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.).

6. Description du projet de loi

Le texte proposé, consistant en un seul article, est inséré dans la loi pénale cantonale, à l'instar des dispositions similaires adoptées par les autres cantons. Il s'inspire fortement du modèle bâlois, qui a reçu l'aval du Tribunal fédéral.

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 que 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.

⁵ Übersax, op. cit., p. 37