

Message

accompagnant le projet de loi portant sur la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Monsieur le Président du Grand Conseil,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de loi portant sur la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage.

1. Nécessité législative

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'article 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.

A ce titre, la LIDV :

- érige la dissimulation du visage dans les espaces publics au rang des contraventions de droit fédéral, dont la poursuite incombe aux cantons ;
- prévoit l'application de la procédure d'amende d'ordre à la poursuite et au jugement de l'infraction ; et
- institue un régime d'autorisation pour pouvoir se dissimuler le visage, dont les modalités doivent être définies par les cantons.

Compte tenu de ces éléments, la mise en œuvre de cette loi au niveau cantonal nécessite, d'une part, de concevoir des dispositions d'application et, d'autre part, de modifier la loi du 13 septembre 2019 d'application de la loi sur les amendes d'ordre (LALAO ; RS/VS 312.2).

2. Contenu du projet

Le présent projet définit un régime d'autorisation uniforme à tout le canton et désigne les autorités compétentes, tant en matière d'autorisation de se dissimuler le visage lors de manifestations ou d'actions qu'en matière de perception de l'amende d'ordre ou de mise en œuvre de la procédure pénale ordinaire.

Afin d'éviter de créer une loi cantonale spéciale qui ne contiendrait que quatre articles, le Conseil d'Etat propose d'insérer les dispositions d'application sous le titre 5 de la loi du 12 mai 2016 d'application du code pénal (LACP ; RS/VS 311.1), conformément à son article 1 alinéa 1 lettre b.

3. Consultation

Un avant-projet de loi portant sur la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage a été soumis en consultation du 24 janvier 2024 au 7 février 2024, auprès du Ministère public, du Tribunal cantonal, de la Fédération des communes valaisanne (FCV) et de la Police cantonale.

Le Tribunal cantonal a renoncé à prendre position. Les autres partenaires consultés ont favorablement accueilli l'avant-projet et n'ont pas formulé de remarque à son sujet. Plus particulièrement, la FCV approuve l'attribution de nouvelles compétences au conseil municipal en matière d'autorisation de se dissimuler le visage.

4. Commentaire par articles

4.1. Section 5.4 Loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage (LIDV)

Une nouvelle section consacrée à la LIDV est ajoutée dans le titre consacré aux « Dispositions d'application d'autres lois fédérales en matière pénale ».

4.2. Art. 86b LACP – Autorisation

Ad al. 1 et 2 : Afin d'uniformiser la pratique au niveau cantonal, la législation d'application énonce les éléments que la demande d'autorisation de se dissimuler le visage doit nécessairement contenir, à savoir les informations permettant de contacter et d'identifier la personne requérante et/ou référente, une description précise de l'évènement pour lequel la demande est déposée et un exposé des motifs invoqués à l'appui de la dérogation requise.

La demande doit être déposée avant la tenue de la manifestation ou de l'action. Aucun délai n'est fixé dans la loi. En effet, il s'agit, d'une part, de respecter le principe d'autonomie communale et, d'autre part, d'éviter un certain formalisme excessif, par exemple lorsqu'une demande intervient seulement cinq jours avant la tenue de la manifestation mais que celle-ci a été organisée et autorisée dans l'urgence.

Le Conseil d'Etat propose par ailleurs d'attribuer la compétence de délivrer les autorisations de se dissimuler le visage au conseil municipal du territoire sur lequel se déroule la manifestation ou l'action. Ainsi, les autorisations d'organiser une manifestation ou une action et celles de se dissimuler le visage seront dans la plupart des cas délivrées par la même autorité, ce qui en facilitera le traitement et accroîtra l'efficacité de la procédure. Cela permettra également d'éviter l'organisation d'une contre-manifestation qui dégénère en raison du port de masques, par exemple.

La forme de la demande n'est volontairement pas précisée. En effet, celle-ci pourrait devenir rapidement obsolète au vu de l'évolution de la technologie et du développement de nouvelles pratiques en matière de communication avec les administrations cantonale et communales. Par ailleurs, il convient de laisser une certaine marge d'autonomie aux communes dans le choix de la forme des demandes qu'elles seront appelées à traiter.

Ad al. 3 : La personne requérante est tenue de transmettre toutes les informations que le conseil municipal compétent estimera utiles pour le traitement de la demande.

Ad al. 4 : Sur requête ou d'office, le conseil municipal compétent peut décider de délivrer une autorisation de portée générale tel que suggéré par le Conseil fédéral dans son message du 12 octobre 2022 (Message du 12 octobre 2022 concernant la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage, ci-après le message du Conseil fédéral, FF 2022 2668, p. 40), dans un souci de réduire la charge administrative des autorités. Cette possibilité ne concerne que les demandes déposées en vue de se dissimuler le visage pour exercer figurativement son opinion au sens de l'article 2 alinéa 3 lettre b LIDV. On pense ici, par exemple, à l'organisateur d'une manifestation contre l'utilisation de pesticides qui demande l'autorisation générale de porter un masque de papillon pour toutes les personnes participant à l'évènement. S'agissant d'une demande d'autorisation de se dissimuler le visage liée à la protection de la personnalité (art. 2 al. 3 let. a LIDV), les motifs invoqués relèvent de la situation personnelle de chaque participant, de sorte que l'autorisation doit être traitée et accordée individuellement.

4.3. Art. 86c LACP – Révocation

Selon le message du Conseil fédéral, aucune protection n'est assurée aux personnes ou aux groupes de personnes dont le comportement ou les annonces préalables indiquent qu'elles ont l'intention de commettre une atteinte au droit sous couvert de l'anonymat ; la dissimulation du visage est punissable et les autorités compétentes peuvent prononcer des amendes même si une autorisation a été préalablement accordée, lorsqu'une personne viole l'ordre juridique ou prend des dispositions dans ce but (FF 2022 2668, p. 40).

Dans ce sens, l'article 86c LACP rappelle que l'autorité compétente peut révoquer l'autorisation de se dissimuler le visage lorsqu'il est à prévoir que son bénéficiaire commette une infraction sous couvert de l'anonymat (al. 1), conformément à l'article 32 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6). L'alinéa 2 va toutefois plus loin que cette disposition et prévoit que toute infraction commise sous couvert de l'anonymat entraîne de plein droit la caducité de l'autorisation délivrée, ce afin de faciliter le travail des autorités de police sur le terrain lorsque la procédure de l'amende d'ordre doit être appliquée en raison d'une violation de la LIDV.

4.4. Art. 86d LACP – Collaboration administrative

Cette disposition prévoit un devoir de collaboration réciproque entre l'administration cantonale et le conseil municipal compétent.

Ainsi, d'une part, les services de l'administration cantonale sont tenus de transmettre au conseil municipal compétent tout renseignement utile au traitement d'une demande d'autorisation de se dissimuler le visage. On citera les exemples suivants :

- sur requête, le Service de la population et des migrations (SPM) pourrait communiquer au conseil municipal compétent des informations en lien avec la nationalité d'une personne requérante et les risques de représailles sur sa personne ou sur les membres de sa famille dans le cadre d'une manifestation contre un régime étranger ;
- sur requête ou d'office, la Police cantonale pourrait informer le conseil municipal compétent sur les éventuelles conséquences de l'octroi d'une autorisation de se dissimuler le visage sur le maintien de l'ordre et de la sécurité durant une manifestation jugée sensible.

D'autre part, le conseil municipal compétent est également tenu de communiquer aux services de l'administration cantonale toute information utile, en premier lieu à la Police cantonale qui assure l'ordre et la sécurité et prononce les amendes d'ordre en cas de violation de la LIDV. A cet égard, un système de transmission systématique des décisions fondées sur la LIDV pourrait être mis en place entre les communes et la Police cantonale afin de faciliter la communication des informations et, partant, la mise en œuvre de l'article 3 alinéa 1 LIDV.

4.5. Art. 86e LACP – Contraventions de droit fédéral

Ad al. 1 : Selon l'article 3 alinéa 1 LALAO, les organes compétents pour la procédure pénale ordinaire sont désignés dans la législation d'application de la loi fédérale visée par le comportement incriminé.

Il convient dès lors d'indiquer dans la LACP quelle est l'autorité de poursuite et de jugement des contraventions lorsque la procédure de l'amende d'ordre n'est pas applicable ou n'aboutit pas (art. 5 al. 2, 6 al. 4 et 13 al. 2 de la loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre [LAO ; RS 314.1]).

En l'espèce, le Conseil d'Etat propose de désigner la Police cantonale pour les motifs exposés ci-après. En premier lieu, dans la grande majorité des cas, la législation valaisanne concernée par la procédure de l'amende d'ordre attribue la compétence de poursuivre et de juger en procédure pénale ordinaire « au service », respectivement « au département ». On citera à titre d'exemples les législations cantonales suivantes :

- la loi du 30 septembre 1987 d'application de la loi fédérale sur la circulation routière (art. 15 al. 3 [LALCR ; RS/VS 741.1]) ;
- la loi du 13 septembre 2012 d'application de la loi fédérale sur les étrangers (art. 12 al. 1 LALEtr [RS/VS 142.1]) ;
- la loi du 13 novembre 1998 sur la protection de la nature, du paysage et des sites (art. 34 al. 2 LcPN [RS/VS 451.1]) ;
- la loi du 22 septembre 1999 d'application de la loi fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (art. 7 al. 2 LALArm [RS/VS 502.1]) ;
- la loi du 30 janvier 1991 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (art. 6 al. 1 let. b LcChP [RS/VS 922.1]) ;
- la loi du 14 septembre 2011 sur les forêts (art. 60 al. 2 LcFo [RS/VS 921.1]).

En second lieu, le Grand Conseil s'est prononcé en faveur d'un transfert de compétences du Ministère public du canton du Valais (ci-après : le Ministère public) vers l'administration cantonale à trois reprises dans le cadre du postulat n° 6.0036 « Plus de poids à l'action et la crédibilité des autorités administratives » déposé par la Commission de justice le 19 décembre 2014, soit en sessions de novembre 2015, de mars 2019 et de mars 2020.

Ledit postulat poursuit le double objectif, comme son nom l'indique, de renforcer la crédibilité des autorités administratives en leur permettant de réprimer les comportements contraires aux législations dont elles sont les gardiennes et de décharger le Ministère public des infractions les moins graves (contraventions) pour leur permettre de mieux se concentrer sur la lutte contre la criminalité et les délits. Attribuer la compétence au Ministère public de poursuivre et de juger en procédure pénale ordinaire les contraventions à la LIDV irait donc à l'encontre de la volonté du Grand Conseil.

Finalement, dans le cadre de la mise en œuvre du concordat du 15 novembre 2007 instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives, le canton du Valais a désigné le Commandant de la Police cantonale ou un officier de l'Etat-major de la Police cantonale comme autorité compétente pour prononcer les mesures prévues par le concordat (art. 2 al. 2, 3 al. 1 et 4 al. 1 du règlement du 17 août 2011 d'application du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives [RS/VS 550.500]).

A noter encore que le tribunal de police, pour sa part, connaît des contraventions de droit communal (art. 11 al. 2 LACP).

Ad al. 2 : cet alinéa reprend la modification prévue à l'article 2 alinéa 1 lettre p nouvelle LALAO (voir ch. 4.6 ci-dessous). Elle est insérée dans la LACP afin de clarifier les compétences de la Police cantonale et des polices municipales selon la procédure pénale applicable.

4.6. Art. 2 alinéa 1 lettre p nouvelle LALAO

La compétence de percevoir l'amende d'ordre et de procéder aux actes prévus par la LALAO est attribuée à la Police cantonale ainsi qu'aux polices municipales susceptibles d'intervenir sur leur territoire communal dans le cadre de leurs compétences attribuées par les articles 73 et 74 de la loi du 11 novembre 2016 sur la police cantonale (LPol ; RS/VS 550.1).

5. Incidences (financières et autres)

5.1. Au niveau communal

Le présent projet implique une légère augmentation de la charge administrative des autorités communales en lien avec le traitement des demandes d'autorisation de se dissimuler le visage.

Les communes pourront notamment :

- modifier leur formulaire de demande d'autorisation d'organiser une manifestation en y insérant, par exemple, une rubrique relative à la dissimulation du visage ;
- mettre en place un système de transmission systématique d'information avec la Police cantonale.

5.2. Au niveau cantonal

La mise en œuvre du projet implique une augmentation de la charge de travail pour la Police cantonale et nécessite l'engagement de 1 EPT juriste pour accomplir les missions d'instruction, de rédaction, de traitement des recours et de suivi administratif notamment.

6. Impacts en termes de durabilité (économique, environnementale et sociale)

La présente révision n'engendre aucun impact significatif sur la durabilité.

7. Conclusion

Vu le développement qui précède, nous vous proposons, Monsieur le Président du Grand Conseil, Mesdames et Messieurs les Députés, d'accepter le projet de loi portant sur la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage.

Sion, le 27 mars 2024

Le président du Conseil d'Etat: **Christophe Darbellay**
La chancelière d'Etat: **Monique Albrecht**