



*Date de dépôt : 19 juin 2023*

## **Rapport**

**de la commission des Droits de l'Homme (droits de la personne) chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle de Thomas Bläsi, François Lefort, Stéphane Florey, Gilbert Catelain, Boris Calame, Guy Mettan, Pierre Conne, Jocelyne Haller, André Pfeffer, Salika Wenger, Alexis Barbey, Françoise Nyffeler, Nicole Valiquer Grecuccio, Jean-Charles Rielle, Grégoire Carasso, Bertrand Buchs, Christo Ivanov, Thomas Wenger modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (*Interdiction des symboles nazis sur le domaine public*)**

*Rapport de Cyril Mizrahi (page 3)*

## **Projet de loi (13241-A)**

**constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00)** (*Interdiction des symboles nazis sur le domaine public*)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

### **Art. unique      Modification**

La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, est modifiée comme suit :

#### **Art. 210A Lutte contre les discriminations et la haine (nouveau)**

<sup>1</sup> L'Etat met en œuvre une politique de lutte contre les discriminations et la haine.

<sup>2</sup> L'exhibition ou le port de symboles, d'emblèmes et de tout autre objet de haine, notamment nazi, est interdit dans les espaces publics. La loi règle les exceptions et prévoit des sanctions.

## Rapport de Cyril Mizrahi

La commission des Droits de l'Homme (droits de la personne) a traité cet objet lors de ses séances du 9 février 2023, du 16, 23 et 30 mars 2023 ainsi que du 27 avril 2023, sous la présidence de M. Marc Falquet.

Les procès-verbaux ont été établis par M<sup>me</sup> Lara Tomacelli. Que celle-ci soit remerciée pour son travail. Le rapporteur tient également à remercier sa collègue de commission, M<sup>me</sup> Céline Zuber-Roy, pour l'aide apportée dans le cadre de l'établissement du présent rapport.

### Séance du 9 février 2023

Un commissaire (PLR) souhaite voter l'entrée en matière et planifier les futurs travaux de ce PL avant la fin de la législature.

Une commissaire (PDC) souhaite se concentrer sur le PL 12843, elle ne souhaite pas qu'un autre texte se rajoute. Elle ne comprend pas pourquoi l'entrée en matière devrait être votée avant les auditions.

Un commissaire (Ve) ne voit pas d'objection à voter l'entrée en matière. Les travaux sur le PL 12843 seront bientôt terminés.

Un commissaire (S) souhaiterait connaître les délais de fin de traitement des objets en suspens. Il semble se rappeler que d'autres objets en suspens sont plus urgents, car la date de fin de traitement est proche.

Un autre commissaire (S) pense qu'il faut auditionner le premier signataire et la CICAD. Il recommande aussi l'avis d'un constitutionnaliste spécialiste de ces questions. Il pense qu'il serait nécessaire d'entendre le Centre d'écoute contre le racisme.

Une commissaire (PLR) propose d'auditionner aussi les professeurs Hottelier et Tanquerel.

Le président récapitule les demandes d'auditions : la CICAD, le Centre d'écoute contre le racisme et les professeurs Hottelier et Tanquerel. Il n'y a pas d'opposition.

### Séance du 16 mars 2023 : audition de la CICAD : M. Laurent Selvi, président, et M. Johanne Gurfinkiel, secrétaire général

M. Selvi explique être favorable au PL, qui répond de façon cantonale à une carence législative fédérale et internationale. M. Gurfinkiel ajoute que le sujet est toujours d'actualité. Il rappelle les courriels que des conseillers municipaux et des députés ont reçus de la part de M. Alexandre Bender. C'est

pourquoi il estime nécessaire de légiférer sur cette question. Il explique aussi une tendance à banaliser ces symboles et leurs répercussions.

Un commissaire (Ve) demande si les auditionnés verraient des modifications à apporter au PL. M. Gurfinkiel pense que l'élément qui n'apparaît pas de façon lisible est la vente d'objets en lien avec les signes nazis.

Une commissaire (PDC) demande s'il serait possible de définir un symbole nazi. M. Selvi pense que pour certains symboles cela dépend de la contextualisation. Pour d'autres, en revanche, il n'y a aucun doute : la croix gammée, les runes SS, SD, SA. Ils ne peuvent cependant rien faire contre certains symboles utilisés par les néonazis comme le chiffre 88 utilisé pour définir Adolf Hitler. Il évoque un type de détournement d'un symbole nazi qui peut être problématique : l'étoile jaune de Damas utilisée dans une manifestation anti-vaccin.

La commissaire (PDC) se questionne sur la pertinence de légiférer au niveau cantonal et non national. Aussi, elle demande s'il ne faudrait pas préciser les symboles ou élargir aux symboles extrémistes en général.

M. Selvi pense que les symboles nazis ont une place particulière au sein des symboles extrémistes. Il ne sait pas s'il faut une liste exhaustive de symboles, il pense plutôt que le tribunal sera en mesure de juger lorsqu'il s'agit d'un symbole limite. Sur la question de la légifération au niveau national plutôt que cantonal, il pense que Genève est une ville internationale qui accueille des organismes internationaux. C'est pourquoi il pense que cette loi aura une portée symbolique.

M. Gurfinkiel précise qu'une liste ne pourra jamais être parfaitement exhaustive. Il ajoute que lorsque ces questions ont été débattues dans des parlements nationaux, le discours a été sciemment détourné, c'est pourquoi le débat se retrouve aujourd'hui au niveau cantonal.

Le président se demande s'il faudrait inclure les symboles fascistes et desquels il s'agit. M. Selvi pense que, pour que le projet de loi soit viable, il doit se limiter aux symboles nazis.

Le président demande ce qu'il en est des symboles présents sur des tatouages. M. Gurfinkiel répond qu'il y a la liberté individuelle. Il n'est pas possible d'agir sur les tatouages.

Une commissaire (PLR) se demande s'il faut que ce PL demeure constitutionnel. Elle rappelle qu'un texte constitutionnel peut interdire quelque chose, mais ne peut y apporter de sanctions. Dans la constitution, le texte sera plus symbolique, mais moins efficace. Elle rappelle une proposition vaudoise de modifier le code pénal, ce qui permettrait d'avoir une sanction. Enfin, elle

se demande à quel titre sont condamnés les symboles nazis actuellement et pourquoi la législation actuelle n'est pas suffisante.

M. Selvi répond qu'ils sont actuellement condamnés par l'article 210. Il explique que la loi permettra de fixer ce que l'Etat accepte et ce qu'il n'accepte pas. Il ne peut répondre sur la pertinence d'un texte constitutionnel. Il souhaite surtout qu'il existe dans l'arsenal légal un moyen d'interdire l'utilisation de ces symboles.

M. Gurfinkiel pense que la question des sanctions est importante.

La commissaire (PLR) explique que le canton a une compétence résiduelle sur le droit pénal. La présence des articles dans le code pénal pourra donc exiger une contravention. Elle demande si la CICAD trouve plus importante la symbolique du constitutionnel ou l'efficacité de la législative. Elle relève, aussi, que différents symboles racistes sont tout autant inadmissibles comme la croix du Ku Klux Klan.

M. Gurfinkiel indique qu'il n'y a pas beaucoup de partisans du Ku Klux Klan en Suisse. M. Selvi relève que ces milieux vénèrent fréquemment aussi les symboles nazis. Il sera donc possible d'agir à travers les symboles nazis. Il pense qu'il ne faut pas rentrer dans un débat de concurrence. M. Gurfinkiel estime qu'avec l'instauration de ce texte dans la constitution, il serait possible de sensibiliser et peut-être d'inspirer les parlementaires.

Un commissaire (S) se demande pourquoi l'interdiction des symboles nazis n'est pas couverte par l'article 261<sup>bis</sup> du code pénal (CP). Aussi, il souhaite savoir ce qu'inclut la notion de domaine public dans le texte. Le domaine public n'inclut pas les lieux publics. Il se demande s'il ne faudrait pas opter pour le terme « lieu public » qui a une signification plus large. Il demande, enfin, si la disposition nécessite d'être plus précise en indiquant des sanctions.

M. Selvi rejoint l'avis du commissaire (S) sur le fait que le terme « domaine public » est restrictif. M. Gurfinkiel pense qu'il faut prévoir des sanctions pour que l'interdiction soit efficace. Au sujet de l'article 261<sup>bis</sup> CP, il n'interdit pas les symboles nazis, car la jurisprudence considère que ce n'est qu'un message et pas une incitation à la haine.

Le commissaire (S) précise que les tribunaux n'interviennent pas s'il n'y a pas de plainte.

Un commissaire (PLR) explique que tant l'objet nazi que le Ku Klux Klan sont ancrés dans l'idéologie du suprématisme blanc. Il se demande s'il ne serait pas possible d'y faire référence dans le PL afin d'inclure un mouvement plus large. Il prend l'exemple de ce qui se passe avec la milice Wagner et le symbole de la masse de Thor.

M. Selvi pense qu'il vaut mieux se concentrer sur le nazisme qui représente l'apogée de ce type d'idéologie. Il pense qu'à risquer de vouloir être trop large, la loi n'ait plus la portée souhaitée.

M. Gurfinkiel pense que le phénomène évolue constamment. C'est pourquoi il pense plus judicieux de concentrer l'énergie juridique et législative sur un seul sujet, les symboles nazis, afin d'avoir un véritable impact.

Un commissaire (MCG) demande si la croix de fer est un symbole forcément associé au nazisme ou s'il n'a pas une origine historique religieuse.

M. Selvi répond que certains symboles sont utilisés par le nazisme même s'ils ont une autre histoire. C'est pourquoi il estime que la contextualisation est importante. Il est sûr qu'en cas de doute sur un symbole, la justice sera apte à trancher.

Le commissaire (MCG) sait qu'il y a beaucoup de symboles détournés par les nazis. M. Selvi prend l'exemple de l'aigle et de la croix gammée.

Le commissaire (MCG) prend l'exemple d'un site internet disant ne pas vendre de croix de fer, mais de croix de Malte. M. Gurfinkiel pense que lorsqu'une personne souhaite faire d'un symbole une idéologie cela se remarque. Il ne craint pas l'ambiguïté. Cependant, avec la loi actuelle, il est très difficile d'agir pour interdire la vente d'objets à symbole nazi.

Le commissaire (MCG) demande si, du côté français, exposer un drapeau avec une croix gammée est un motif d'arrestation. Il demande si les auditionnés ont des informations sur la procédure juridique française. M. Gurfinkiel précise que le cadre légal français est très strict contrairement à la Suisse. C'est pourquoi des concerts avec ce type d'idéologie sont par exemple organisés en Suisse et non en France.

Le commissaire (MCG) demande si les organisateurs sont condamnés. M. Gurfinkiel indique qu'ils encouragent le ministère public à se saisir de l'affaire.

Un commissaire (Ve) pense que faire figurer ce texte dans la constitution n'empêche pas de le faire ensuite figurer dans le code pénal.

M. Selvi n'est pas opposé à passer par une loi constitutionnelle, mais il souhaite que la modification constitutionnelle soit accompagnée d'une loi d'application. Il craint qu'en votation populaire, le débat soit détourné et ne porte sur la liberté d'expression. La CICAD pense que le plus important est que la loi soit efficace.

Un commissaire (S) se demande si utiliser la voie constitutionnelle ne risquerait pas d'éveiller l'intérêt pour un sujet qui à l'heure actuelle reste assez discret. M. Selvi ne pense pas que cela risquerait d'augmenter la quantité de

partisans des symboles nazis. Cependant, il craint que dans ce cas le débat soit détourné et qu'il soit compliqué d'arriver à un consensus.

Le commissaire (S) demande s'il y serait favorable si la loi précisait la portée du principe afin d'en limiter l'interprétation libre. M. Selvi pense qu'il est difficile de rentrer dans les détails. Il réitère l'importance de l'efficacité de la loi.

Une commissaire (PDC) pense que la difficulté principale est la banalisation de cette problématique. Elle pense notamment au manque d'intérêt des personnes pour la signification des symboles. M. Selvi approuve. C'est pourquoi, la loi ne se limite pas à elle-même, elle fait partie d'un but plus large. Il pense notamment au recours à un dispositif éducatif pour permettre de ne jamais édulcorer ce qui a pu se passer.

Le commissaire (Ve) peut comprendre la peur qu'engendrerait le débat en votation populaire, cependant il pense qu'il n'y aura pas de déferlement. Il pense que seule une minorité s'y opposera. M. Selvi pense que cela dépend de la tournure que prend le débat. Il est favorable à un débat public, mais craint simplement que le débat soit orienté uniquement sur la liberté d'expression.

M. Gurfinkiel conçoit l'importance de la liberté d'expression, mais dans un Etat de droit cela ne veut pas dire que tout est permis.

Le président pense à d'autres symboles pouvant être problématiques comme les symboles sataniques.

M. Gurfinkiel réitère l'importance de se concentrer sur un phénomène particulier. Bien qu'en parallèle, un projet éducatif travaille sur la thématique, il est important de poser un cadre légal.

### ***Discussion interne***

Le président demande si les commissaires souhaitent auditionner d'autres entités, ou si elle souhaite modifier ce PL en PL législatif.

Un commissaire (S) pense qu'il est préférable d'attendre les autres auditions déjà prévues avant de décider de la suite des travaux. Il pense qu'une votation populaire n'est pas à craindre. Aussi, il n'est pas dérangé par le traitement de ce projet sous cette législature. Il est rejoint dans ses propos par le commissaire (Ve).

**Séance du 23 mars 2023 : audition de M. Michel Hottelier, professeur ordinaire, UNIGE, et M. Thierry Tanquerel, professeur honoraire, UNIGE**

M. Hottelier explique, au niveau du cadre institutionnel, l'instauration d'une politique de lutte au sens large contre le racisme ; dans ce contexte, la demande formulée l'est de longue date et par de nombreux organes internationaux. De ce fait, le projet de loi s'inscrit dans une prospective favorable. Concernant l'article 210A, il a trouvé deux dispositions de la constitution genevoise allant dans son sens : l'article 15 et l'article 41, alinéa 4. Il précise qu'il n'y a aucune disposition similaire dans les autres constitutions cantonales helvétiques.

Il émet des réserves sur l'article 210A, alinéa 2. Il se demande s'il est suffisant de se fonder sur cette disposition pour interdire l'exhibition ou s'il faut attendre une loi de mise en œuvre pour interdire les symboles nazis. Il se demande s'il serait possible de se fonder uniquement sur cet alinéa pour interdire les signes nazis sur le domaine public. Il pense que cela dépend des situations. Pour, par exemple, l'autorisation de l'organisation d'une manifestation sur le domaine public, la norme pourrait être invoquée. Il suggère d'ailleurs de remplacer « domaine public » par « espace public » qui englobe un plus grand nombre de lieux. Enfin, il questionne la compatibilité du projet avec le droit fédéral. Il explique que l'article 261<sup>bis</sup> du CP régit de façon globale le domaine public.

Il présente un rapport proposé par l'OFJ qui s'intitule *Interdiction des symboles nazis, racistes, extrémistes ou faisant l'apologie de la violence*, publié en décembre 2022. Il évoque un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 140 IV 102) où il était question d'un salut hitlérien sur la prairie du Grütli. Le tribunal a estimé que le salut hitlérien exprimait sa position individuelle et qu'il n'y avait pas de problèmes tant qu'il n'y avait pas d'intention de rallier les foules. La disposition prévue dans l'article 210A peut donc risquer d'entrer en conflit avec le droit fédéral. Il serait possible de contrer ce problème en considérant que l'article 210A permet d'interdire sur le domaine public dans le contexte du droit pénal administratif.

Un commissaire (S) comprend que le but serait différent.

M. Tanquerel explique être favorable sur le fond, mais propose une position alternative sur la méthode. Il pense que le projet ne pose pas de problème tant qu'il vise le domaine public et non privé. Il n'est pas sûr que l'utilisation du terme « espace public » soit claire. Il préfère : « domaine public et tout bâtiment abritant une activité étatique ». En termes de méthode, il explique qu'il aurait préféré que la disposition se trouve dans une loi spécifique

plutôt que dans une disposition constitutionnelle. Il comprend la portée symbolique d'un tel choix, mais il pense que les inconvénients priment. D'une part, elle prend beaucoup plus de temps à être mise en place, il serait possible d'attendre des années avant qu'une loi ne soit faite. Il pense que cela n'enverrait pas le bon message. D'autre part, en instaurant cette disposition dans la constitution, il y a le risque avec le référendum obligatoire que, si la loi est votée à 80%, les articles de journaux fassent des articles pour dire que 20% de la population est raciste.

Aussi, dans une loi, le champ d'application pourrait directement être réglé. En effet, si cette disposition se trouvait dans la constitution, il serait, dans certaines conditions, possible d'informer que la personne viole une disposition constitutionnelle, mais il ne serait pas possible de la sanctionner. Il serait plus favorable à mettre cette disposition dans le droit administratif.

Une commissaire (PLR) se demande s'il serait possible de partir sur une loi spéciale et, le jour où la loi LED racisme est mise en œuvre, d'abroger la disposition. M. Tanquerel répond par l'affirmative.

Un commissaire (PLR) se demande s'il ne faudrait pas prévoir une disposition indiquant que le texte s'oppose à tout mouvement extrême issu du suprématisme blanc. M. Tanquerel pense que sanctionner explicitement les signes nazis n'empêche pas une réflexion plus large. Il explique que, si la disposition devient trop générique, elle risque d'affaiblir la portée de la loi.

Un commissaire (Ve) demande quelle formulation élargirait le plus possible la notion d'espace public. Enfin, il se demande s'il ne faudrait pas ajouter « signe » à l'alinéa 2. En effet, il trouve que, par exemple, une quenelle n'est pas un objet, mais un signe. Enfin, il relève être partisan de l'inscription de cette disposition dans la constitution. Concernant la question des réactions de la presse, il évoque d'autres objets ayant été votés sans grande majorité et n'ayant pas fait la une.

M. Tanquerel pense qu'il faudrait reformuler l'alinéa par « domaine public et patrimoine administratif ». Enfin, il pense qu'il faudrait supprimer « objet » dans l'alinéa 2. Il propose une reformulation de type : « symbole, emblème ou autres signes nazis ».

Une commissaire (PDC) pense que la loi d'application directe permettrait d'éviter de réfléchir sur deux niveaux. Elle ajoute qu'il n'est pas nécessaire de spécifier les signes nazis à l'aide d'une liste.

M. Tanquerel répond qu'il faudrait que la disposition prévoie une description générale de l'interdiction, éventuellement assortie d'exemples. Pour les exceptions, une formulation de type : « l'utilisation des signes est

néanmoins autorisée dans le cadre d'une production à titre scientifique ou culturel, par exemple ... » serait possible.

Un commissaire (S) ne comprend pas pourquoi il faudrait s'en tenir au patrimoine administratif. Il propose de parler de « lieux publics ». Il se demande s'il vaut mieux être précis et se limiter aux signes nazis ou s'il faut élargir la thématique. Enfin, il souhaite savoir si les auditionnés seraient favorables à inscrire cette disposition dans la loi pénale.

M. Tanquerel explique que l'utilisation de « lieux publics » peut être envisagée, mais fait peut-être courir plus de risques avec la compatibilité des dispositions pénales fédérales. Il indique ne pas voir d'opposition à légiférer sur quelque chose de précis. Il relève ne pas s'opposer à une loi pénale, mais, selon lui, le système de sanction est de type administratif et une délivrance par les autorités administratives serait plus rapide et efficace. En cas de renvoi à la loi pénale, le processus est plus complexe.

Une commissaire (EAG) demande s'ils verraient une opposition à ce que l'alinéa 1 soit plus fin en précisant qu'il souhaite lutter contre différentes formes de racisme.

M. Tanquerel précise que ce travail pourrait être fait dans la LED racisme. M. Hottelier pense qu'il faudrait dans ce cas ajouter « notamment », car sinon il serait possible de croire que la loi se limite aux éléments cités. Les énumérations dans ce contexte peuvent toujours être ambiguës.

### **Séance du 30 mars 2023**

Une commissaire (PLR) pense qu'à la suite de l'audition des professeurs Hottelier et Tanquerel, la commission doit prendre une décision de fond. Il faut savoir si la majorité de la commission serait pour une modification constitutionnelle ou législative. Elle rappelle que le professeur Tanquerel plaidait pour une modification législative : il proposait soit d'attendre la LED racisme, soit de proposer une loi particulière. Le professeur Hottelier, quant à lui, plaidait pour l'article constitutionnel et, une fois celui-ci en rigueur, pour un travail sur une loi d'application. Selon elle, la version législative est la meilleure, car elle permet d'instaurer des sanctions tandis qu'un PL constitutionnel restreint le champ d'action.

Un commissaire (S) pense que la voie constitutionnelle serait plus adéquate. En effet, bien qu'il craigne ce que peut inspirer une campagne de votation populaire sur les signes nazis, il pense qu'un PL législatif pourrait prendre des années. Il mentionne notamment l'absence de secrétaire scientifique permanent à la commission. Il pense que l'instauration initiale

d'un article constitutionnel permettra un meilleur traitement d'une future loi ad hoc.

Un commissaire (Ve) est favorable à la voie constitutionnelle. Il comprend les craintes du commissaire (S) précité, mais il pense à d'autres modifications de loi qui n'ont pas donné lieu à des mouvements extrêmes de la population (le mariage pour tous ou l'article 261<sup>bis</sup>). Il estime que, symboliquement, il est très important que la loi soit de rang constitutionnel. Il précise que cela n'empêche pas le développement d'une loi ad hoc ou d'une LED racisme. Il votera en faveur d'une version constitutionnelle.

La commissaire (PLR) relève que, lors de son audition, la CICAD avait manifesté une préférence pour une version efficace de la loi. Elle entend qu'une modification de la constitution serait un peu plus rapide, mais la réelle interdiction et les réelles sanctions seraient repoussées. Il faudrait d'abord une votation populaire et seulement ensuite la rédaction d'une nouvelle loi ad hoc pourrait être proposée. En choisissant la voie législative, la loi pourrait contenir uniquement quelques articles (le champ d'application, les sanctions...) et elle pourrait entrer en vigueur. Elle propose de demander à M<sup>me</sup> Salama, secrétaire scientifique de commissions, de rédiger un PL sur cette base, en ayant une personne de référence à laquelle elle peut demander des précisions. Elle propose d'être cette personne de référence. En travaillant ainsi, elle pense que le PL pourrait même être adopté lors de la dernière séance de la législature. Elle pense qu'il pourrait même passer aux extraits. Elle trouve plus judicieux de travailler ainsi plutôt que d'adopter un PL constitutionnel après lequel il faudra de toute façon faire un travail législatif pour proposer une loi ad hoc.

Le commissaire (S) précité comprend que la commissaire (PLR) serait favorable à transformer ce PL constitutionnel en PL législatif. Il s'agirait d'une loi ad hoc qui en contiendrait les principaux éléments. Il faudrait pour cela demander au Secrétariat général du Grand Conseil qu'une secrétaire scientifique y soit attitrée.

La commissaire (PLR) précise qu'il pourrait s'agir d'une loi ad hoc ou de la LED racisme. Elle ne pense pas à une secrétaire scientifique présente en permanence, mais plutôt à ce que celle-ci rédige un projet de loi sur lequel la commission pourrait travailler.

Le commissaire (S) doute sur la possibilité de faire passer ce PL aux extraits. Il imagine que M. Bläsi regretterait le fait que son PL soit passé par la voie législative. Il indique avoir une légère préférence pour la voie constitutionnelle, mais il s'en remettra au choix de la commission. Il s'abstiendra, car il émet beaucoup de réserve sur l'une et l'autre des voies.

Un commissaire (PLR) se demande pourquoi le symbole dans la constitution est si important. Il ne souhaite pas une votation populaire qui pourrait exacerber la haine de certains (soit de la part de ceux qui sont contre le projet, soit envers ceux qui sont contre le projet). Il comprend le principe de dire qu'il est important d'avoir une déclaration d'intention dans la constitution, mais il serait favorable à un PL facilement applicable. Il est favorable à la voie législative et à la rédaction d'une base sur laquelle travailler par le Secrétariat général du Grand Conseil.

Le commissaire (S) précité précise que, lors de son audition, la CICAD avait demandé de choisir la voie la plus efficace en réponse à la question de savoir si une voie législative devait déjà être connue du peuple au moment de la votation constitutionnelle. Au sujet de choisir une voie législative ou constitutionnelle, la CICAD s'en remettait aux travaux de la commission.

Le commissaire (Ve) réitère l'importance symbolique d'un PL constitutionnel. Il rappelle que, lors de la modification de l'article 261<sup>bis</sup>, en 1994, il n'y a pas eu de déferlement de propos racistes et pourtant la société a évolué sur ces questions depuis.

Le commissaire (S) indique que les exemples que le commissaire (Ve) a cités ne sont pas forcément liés à la constitution. Le mariage pour tous était un changement de loi au niveau fédéral. Il comprend pourquoi le commissaire (Ve) y est favorable, mais lui a des craintes. L'une de ses activités consiste à modérer du contenu en ligne : il doit relire les commentaires reçus et s'assurer qu'ils sont conformes aux conditions d'utilisation de la plateforme. Dans ce cadre, il constate qu'un nombre important de jeunes se permettent, sous couvert d'un pseudonyme, de dire tout et n'importe quoi. Il observe un certain nombre d'injures discriminatoires. C'est pourquoi il émet quelques craintes quant à la voie constitutionnelle.

L'autre commissaire (S) demande si les commissaires ont envisagé d'avoir deux projets : l'un constitutionnel et l'autre législatif. Il trouve compliqué de ne pas avoir en plus un projet législatif qui permet d'appliquer des sanctions. Il ne craint pas les votations face à un projet constitutionnel. Il fait confiance au peuple. Il pense que, peu importe le résultat, le débat populaire peut avoir du sens.

La commissaire (PLR) pense qu'il faut d'abord voter si la commission souhaite un projet constitutionnel ou non. Ensuite, la commission pourra voter sur le principe d'avoir une loi d'application.

Le commissaire (Ve) souhaite un projet constitutionnel et une loi d'application.

Le président met aux voix le principe d'une modification de la constitution :

Oui : 4 (1 EAG, 1 UDC, 1 S, 1 Ve)

Non : 3 (1 PDC, 2 PLR)

Abstentions : 2 (1 MCG, 1 S)

***Le principe d'une modification de la constitution est accepté.***

Un commissaire (S) demande si la commission souhaite débiter ces travaux sur la loi d'application avant la votation populaire.

L'autre commissaire (S) aimerait d'abord savoir si le DCS compte proposer une LED racisme. Il voit deux options possibles : soit proposer la loi d'application en même temps que le projet constitutionnel, soit attendre. Il souligne que, si le DCS avait pour projet de faire une LED racisme, faire une autre loi ad hoc n'aurait pas de sens.

Le commissaire (PLR) précité propose d'entendre le Conseil d'Etat.

Une commissaire (PDC) souhaite tout de même procéder au vote sur le principe d'un projet législatif. En effet, elle souhaiterait souligner qu'elle a voté contre un projet constitutionnel, car elle aurait préféré un projet législatif, et non parce qu'elle est contre l'interdiction des symboles nazis.

Le commissaire (Ve) serait aussi favorable à la mise en place d'un projet législatif en plus du projet constitutionnel.

La commissaire (PLR) se demande si la commission souhaite présenter une modification constitutionnelle accompagnée ou non d'une mise en œuvre législative.

Un commissaire (S) n'est pas favorable à la mise en œuvre d'une loi législative en même temps que le projet constitutionnel. Il est favorable à voter sur le principe de faire une loi d'application, mais pas à ce que celle-ci soit faite de suite. Il préfère attendre le retour du département quant à la mise en place d'une LED racisme avant de travailler sur une loi ad hoc.

L'autre commissaire (S) pense qu'il y a un avantage à proposer le projet d'une loi d'application simultanée qui n'a pas besoin d'être définitif, mais qui permettra d'orienter la population. Il pense que celui-ci aurait une fonction rassurante et informative. Il viendrait en renfort de la modification constitutionnelle.

Le président met aux voix le principe d'une loi d'application :

Oui : 7 (1 EAG, 2 S, 1 PDC, 1 PLR, 1 MCG, 1 Ve)

Non : –

Abstentions : 1 (UDC)

***Le principe d'une loi d'application est accepté.***

La commissaire (PLR) propose de voter sur le principe d'une loi d'application simultanée à la modification constitutionnelle ou non.

Un commissaire (S) se rappelle une modification constitutionnelle traitée par le Grand Conseil pour laquelle son adoption avait été directement suivie par un projet de loi d'application déposé par le Conseil d'Etat. Il se rappelle que ce projet avait été voté et traité rapidement. Il trouve important de communiquer sur ce à quoi ressemblera une modification constitutionnelle, notamment, en montrant la volonté de créer une loi d'application. Il pense qu'il est important d'avancer sur d'éventuelles modifications législatives en parallèle de la modification constitutionnelle.

Le commissaire (Ve) pense que ce n'est pas exactement le même cas de figure que celui évoqué par le commissaire (S) précité. En effet, dans ce cas, il pourrait y avoir un PL LED racisme qui pourrait déjà inclure les éléments que les commissaires proposeraient dans une loi ad hoc. Il estime nécessaire d'auditionner M. Apothéloz afin de savoir ce qu'il en est.

La commissaire (PLR) continue de penser qu'une modification constitutionnelle seule n'aura qu'un geste symbolique. Elle trouverait plus intéressant de travailler sur les deux simultanément.

Le président met aux voix le principe de voter une loi d'application simultanément au PL constitutionnel :

Oui : 3 (1 MCG, 1 PLR, 1 PDC)

Non : 5 (1 UDC, 1 Ve, 2 S, 1 EAG)

Abstentions : –

***Le principe de voter une loi d'application simultanément au PL constitutionnel est refusé.***

Le président indique que la commission commencera ces travaux par une modification constitutionnelle.

Une commissaire (EAG) demande où en est la demande d'audition du Centre d'écoute contre le racisme. Le président indique que le Centre ne leur

a pas répondu. La commissaire précitée demande s'il serait possible de les relancer. Il n'y a pas d'opposition. Le président s'en chargera.

*Un commissaire (S) demande l'audition du DCS et de M. Apothéloz. Il n'y a pas d'opposition.* Le président prévoira leur audition.

### **Séance du 27 avril 2023**

Le président demande à la commission si elle souhaite voter le PL tel quel ou avec les modifications proposées par les professeurs Tanquerel et Hottelier.

Un commissaire (PLR) comprend que la commission s'est prononcée sur le fait que ce projet soit constitutionnel. Il demande si l'entrée en matière a été votée.

Une commissaire (PLR) rappelle que la commission a voté sur le principe de modifier la constitution et que celle-ci a été acceptée. Ensuite, après votation, les commissaires ont également décidé de ne pas faire de projet de loi spécifique simultanément au projet de loi constitutionnelle.

Le président demande si la commission souhaite voter le PL tel quel ou souhaite effectuer d'autres auditions.

Une commissaire (PDC) indique que le commissaire (Ve) a précisé dans son e-mail adressé à la commission qu'il souhaitait auditionner le DCS afin de savoir si une loi d'application sectorielle était prévue. Elle ne pense pas qu'il soit nécessaire d'auditionner le DCS puisqu'il appartient au département de décider s'il souhaite ou non présenter ses futurs travaux.

La commissaire (PLR) évoque les informations transmises par le commissaire (PLR) précité au sujet du canton de Vaud, où il a été décidé d'élargir la portée de leur texte (rapport de la commission du Grand Conseil vaudois annexé). En effet, il est prévu d'« interdire et punir l'utilisation de symboles de haine notamment nazis sur le domaine public ou lors de manifestations publiques ». Elle trouve intéressant la formulation « symboles de haine » qui est plus générale.

Un commissaire (S) trouve intéressant d'élargir la portée du texte. Il propose, par exemple, de préciser « objets nazis ou racistes » à la place de « objets nazis » dans l'article 210A, alinéa 2. Il trouve le terme « nazis » trop étroit. Il évoque aussi la problématique du « domaine public » (art. 210A, al. 2). Il propose de reformuler par : « [...] est interdit dans les lieux et manifestations accessibles au public ». Il estime que l'Etat doit intervenir sur tout lieu commun. Enfin, il propose de modifier la seconde phrase de l'article 210A, alinéa 2, par : « La loi règle les exceptions et prévoit des sanctions ».

Une commissaire (Ve) explique que son collègue (Ve) trouve l'utilisation de « symboles de haine » compliquée. Elle lit les demandes de modifications formulées par son collègue (Ve) dans son e-mail du jour.

Une commissaire (EAG) souhaite proposer un amendement à l'alinéa 1. Elle aimerait que soient listées les différentes formes de racisme après le mot « racisme ».

Une commissaire (PDC) est aussi favorable à élargir la proposition. Elle explique que dans le cadre de la discrimination, lors de la loi liée au genre, la commission avait décidé de traiter d'abord d'une loi d'application et d'ensuite régler les questions de la loi constitutionnelle. Elle propose de procéder de façon similaire. Elle invite la commission à d'abord traiter d'une loi d'application avec le DCS et ensuite à travailler sur le texte qui figurera au niveau constitutionnel.

Un commissaire (S) indique que ce que la commissaire (PDC) propose est l'inverse de ce qui avait été voté lors de leur dernière séance. Il rappelle qu'il y avait eu une volonté de principe de commencer par le projet constitutionnel et d'ensuite traiter une loi spécifique qui pourrait être reprise par la LED racisme. Il rappelle que la commission souhaitait avancer rapidement. Il trouve que la quantité d'amendements proposés aujourd'hui témoigne de l'intérêt porté à cette thématique. Il pense que l'audition du département serait, de ce fait, utile. Il pense aussi qu'il serait utile de regrouper tous les amendements proposés sous la forme d'un tableau.

Le président confirme que l'idée de voter un principe constitutionnel lors de la dernière séance était aussi due à la volonté de voter rapidement

L'autre commissaire (S) propose de rester à la méthodologie proposée au début. Il pense qu'il faut trouver un juste milieu entre un trop grand élargissement et une absence d'élargissement. Puisque l'article 210A s'intégrerait entre le 210 et le 211, il maintiendrait le périmètre de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Il modifierait la question de « symbole » et celle de « domaine public », mais il n'élargirait pas la problématique au même point que Vaud. Il changerait uniquement le titre qu'il trouve trop étroit. Il propose comme titre : « Lutte contre le racisme et l'antisémitisme » ou « Interdiction des symboles nazis et racistes dans les lieux publics ».

Le président pense que les changements proposés ne feraient pas une grande différence.

Le commissaire (S) précité pense qu'une audition du département serait utile notamment pour la question de périmètre du projet de loi.

La commissaire (PLR) propose l'amendement suivant :

**Art. 210A Lutte contre les discriminations et la haine (nouveau)**

<sup>1</sup> *L'Etat met en œuvre une politique de lutte contre les discriminations et la haine.*

<sup>2</sup> *L'exhibition ou le port de symboles, d'emblèmes et de tout autre objet de haine, notamment nazi, est interdit dans les espaces publics. La loi règle les exceptions et prévoit des sanctions.*

**Votes**

**1<sup>er</sup> débat**

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13241 :

Oui : 8 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC)

Non : –

Abstentions : –

***L'entrée en matière est acceptée.***

**2<sup>e</sup> débat**

La commissaire (PLR) propose un amendement général :

**Art. 210A Lutte contre les discriminations et la haine (nouveau)**

<sup>1</sup> *L'Etat met en œuvre une politique de lutte contre les discriminations et la haine.*

<sup>2</sup> *L'exhibition ou le port de symboles, d'emblèmes et de tout autre objet de haine, notamment nazi, est interdit dans les espaces publics. La loi règle les exceptions et prévoit des sanctions.*

Le président met aux voix cet amendement général :

Oui : 7 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC)

Non : –

Abstentions : 1 (EAG)

***L'amendement général est accepté.***

### **3<sup>e</sup> débat**

Le président met aux voix l'ensemble du PL 13241 ainsi amendé :

Oui : 8 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC)

Non : –

Abstentions : –

***Le PL 13241, tel qu'amendé, est accepté.***

*Catégorie de débat préavisée : Extraits, III*

### **Remarques conclusives**

Au vu de ce qui précède, le rapporteur relèvera qu'une incohérence s'est glissée dans le projet finalement voté, puisque le titre du projet n'a pas été harmonisé avec le contenu révisé de l'article. Cette question n'a pas été abordée lors des travaux. Par conséquent, le rapporteur propose l'amendement suivant :

### ***Amendement du rapporteur***

*Titre (nouvelle teneur)*

### **Projet de loi (13241-A)**

**constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (*Interdiction des symboles de haine dans les espaces publics*)**

Au vu des explications qui précèdent, le rapporteur de commission vous prie, Mesdames et Messieurs les membres du Grand Conseil, de bien vouloir accepter le présent projet de loi ainsi amendé.



GRAND CONSEIL

AVRIL 2023

RC-MOT\_  
(22\_MOT\_28)**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES JURIDIQUES  
chargée d'examiner l'objet suivant :****Motion Yannick Maury et consorts au nom des Vert-e-s – En finir avec les symboles nazis sur sol vaudois.****1. PRÉAMBULE**

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie le vendredi 4 novembre 2022, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne, afin de traiter de cette motion. Pour cette séance, la commission était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper (remplace Sébastien Pedroli), Cendrine Cachemaille (remplace Jessica Jaccoud), Laurence Creteigny (remplace Aurélien Clerc), Claude Nicole Grin, Patricia Spack Isenrich, Marion Wahlen (remplace Marc-Olivier Buffat) ; Messieurs les Députés Grégory Bovay, Nicola Di Giulio, Denis Dumartheray, Xavier de Haller, Yannick Maury (remplace David Raedler), Alberto Mocchi (remplace Kilian Duggan), Jean-Louis Radice, Maurice Treboux et la soussignée, présidente-rapporteuse. Madame Jessica Jaccoud et Messieurs Marc-Olivier Buffat, Aurélien Clerc, Kilian Duggan, Sébastien Pedroli, David Raedler étaient excusé-e-s pour cette séance.

Madame la Conseillère d'État Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), Monsieur Jean-Luc Schwaar, directeur général de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC), et Madame Alexia Mayer, conseillère juridique à la direction des affaires juridiques de la DGAIC étaient présent-e-s à cette séance.

Le présent rapport a été élaboré avec le concours de Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC). La présidente-rapporteuse soussignée et les membres de la commission l'en remercient vivement.

**2. POSITION DU MOTIONNAIRE**

La raison du dépôt de cette motion est liée à l'utilisation abusive d'un certain nombre de symboles haineux de façon totalement décontextualisée avec des appels à la haine lancés notamment lors de la crise sanitaire. L'idée n'est pas de procéder à une réécriture de l'histoire ou de la « cancel culture », mais d'encadrer clairement l'utilisation de certains symboles. En effet, le texte prévoit des exceptions pour des manifestations culturelles ou des contextes pédagogiques.

Sur le fond, malgré l'existence de la norme pénale antiraciste au niveau fédéral, les différentes bases légales cantonales demeurent lacunaires. Cela permet à des extrémistes d'arborer des symboles nazis, en toute impunité, dans l'espace public ou de véhiculer des propos haineux en s'affichant avec des artifices inadmissibles sans les accompagner d'un discours explicite. Par exemple, sur le site de Militaria Romandie, des équipements du III<sup>e</sup> Reich peuvent être achetés et, ensuite, arborés dans l'espace public ; cela démontre un message implicite fort identique à des tags de croix gammées sur un bâtiment. Leurs auteurs sont inquiétés, sur un plan juridique, uniquement pour des motifs de dégradation et non pas pour des motifs liés à l'incitation à la haine raciale. Il est donné l'exemple du Gymnase de Morges qui corrobore ce propos ; celui-ci avait subi des tags à caractère nazi. Le procureur en charge de l'affaire avait expliqué qu'il ne pouvait pas agir, faute de bases légales existantes concernant l'incitation à la haine raciale.

Sur la forme, 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 ; ils peuvent donc édicter des sanctions aux infractions en droit administratif et en droit de procédure. Il présente trois cas de figure concrets voyant l'utilisation de symboles nazis, afin de préciser ce qui est visé par sa motion :

- le 1<sup>er</sup> cas de figure : l'utilisation de symboles nazis dans une manifestation néonazie. Le contexte est clair : c'est un message de propagande. L'article 261bis du CP peut s'appliquer ici, mais ce n'est pas l'objet de sa motion ;
- le 2<sup>e</sup> cas de figure : un drapeau nazi au milieu d'une manifestation contre les mesures sanitaires, une personne marchant dans la rue avec un uniforme nazi ou taguant des croix gammées sur un bâtiment. L'article 261bis ne s'applique pas à ces exemples et les extrémistes peuvent jouer avec la limite. Comme il s'agit du domaine public, les cantons peuvent seulement infliger une amende, mais pas de peine de prison ;
- le 3<sup>e</sup> cas de figure : le canton ne peut pas agir contre la présence d'un drapeau nazi dans le salon d'un particulier : il s'agit de la sphère privée où l'article 261bis ne s'applique pas. Ce cas n'est pas visé par cette motion, car cela n'a pas lieu dans le domaine public.

Il existe une marge de manœuvre au niveau cantonal en ce qui concerne le domaine public. Cela a déjà été appliqué aussi bien dans le canton de Vaud que dans d'autres cantons suisses pour d'autres sujets comme l'interdiction de la mendicité ou de la burqa.

### 3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Ce sujet sur l'extrémisme est sensible : il est clair qu'il doit être sanctionné. La question est de savoir comment faire au mieux et sur la base de quelle marge de manœuvre au niveau cantonal. Il existe une série de délimitation de compétences et des nuances dues à la jurisprudence. Concernant le sujet en question, les articles 258 et suivants du CP ne règlent pas de manière exhaustive les infractions contre la paix publique. Le législateur semble donc laisser le pouvoir aux cantons de punir d'une amende les infractions ne relevant pas de ces articles. Toutefois, il faut se demander ce que couvre le droit fédéral et ce que pourrait couvrir le droit cantonal. Sur le principe, il serait possible d'inscrire un nouvel article dans la loi pénale vaudoise (LPén) réprimant les comportements susmentionnés.

Par rapport au droit fédéral, il n'y a actuellement pas de disposition pénale spécifique permettant de réprimer l'utilisation de symboles nazis sans l'intention d'une propagande publique. Les articles du CP ayant trait à la diffamation, la calomnie, l'injure, les menaces, l'atteinte à la liberté de croyance et de culte et l'incitation à la haine raciale comme l'article 261bis pourraient toutefois s'appliquer selon le cas d'espèce. L'intention d'influencer le public de la part de groupes, par le biais d'une idéologie, fait l'objet de plusieurs interprétations et si cela n'est clairement pas présent, l'expression non punissable d'une opinion prime. Aussi haïssables que sont les symboles nazis, il est touché ici à la liberté d'opinion et d'expression. Dans ces domaines-là, il existe un champ de tensions où le droit pénal ne doit pas aller trop loin. Il y a un certain nombre de débats autour de l'application de l'article 261bis du CP ; les juges sont toujours réticents à aller trop loin, afin d'éviter de brider la liberté d'expression même s'ils veulent sanctionner les incitations à la haine raciale. S'il est souhaité introduire une infraction de droit cantonal, il faudra évaluer ce qui peut être sanctionné ou non dans le cadre de la liberté d'expression et d'opinion.

Ensuite, la notion de public a été affinée par le Tribunal fédéral (TF), car elle représentait un cercle relativement grand d'individus n'entretenant pas de relations personnelles. De plus, sous prétexte d'agir dans un cadre privé couplé à une absence d'annonces publiques et de contrôles à l'entrée et la sortie d'un événement, il n'y avait pas de possibilité d'intervention. Il pouvait être organisé un concert skinhead ou une conférence d'extrême droite en faisant ouvertement référence à l'idéologie ou aux symboles nazis sans que cela ne soit considéré comme un événement public. Désormais, une déclaration raciste est considérée comme publique lorsqu'elle n'est pas faite au sein du cercle familial ou amical, voire dans un contexte marqué par des relations personnelles ou de confiance particulière. Le TF estime que le salut hitlérien peut constituer un acte de propagande à condition que la personne visée ne partage pas l'idéologie nazie ; cela ne suffit donc pas à conclure à une volonté de propagande puisque cela peut être considéré comme une manière d'afficher ses convictions personnelles : c'est au cas par cas. Par rapport à la contravention, pour l'utilisation publique de symboles nazis, elle est déjà prévue dans la plupart des cas, mais il faut cette volonté de propagande. Cette contravention pourrait être utile et possible dans le cadre privé, notamment dans le contexte de réunions d'adeptes de ce type d'idéologie.

En conclusion, il faudrait agir au niveau fédéral en affichant avec plus de clarté ce qui est punissable ou non. Il existe une marge de manœuvre cantonale qui permettrait d'infliger une amende dans certains cas comme les réunions d'adeptes sans un accès public. Avec une personne faisant un salut hitlérien dans l'espace public, il

pourrait être imaginé une sanction systématique indépendamment de la volonté de propagande ou dans un lieu qui ne concerne que des adeptes. Avec cet objet, il est tout de même constaté une difficulté dans la mise en œuvre, même si la situation actuelle est peu satisfaisante.

#### 4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Sur la base d'un exemple donné par une commissaire d'un match de football se déroulant à Lausanne en demandant ce que risque juridiquement une partie du public effectuant un salut nazi, la cheffe de département répond que cet exemple tombe sous le coup de l'article 261 bis du CP. Vu que cela se passe dans un stade avec des gens qui ne partagent pas tous la même idéologie, le 1<sup>er</sup> critère serait rempli. Quant au 2<sup>e</sup> critère, c'est une appréciation au cas par cas de savoir si cette partie du public veut montrer à quoi elle croit ou si elle veut propager une certaine idéologie. Il reste à savoir comment cela serait apprécié par la justice.

Une discussion s'engage suite à l'exposé juridique et technique réalisé par le département qui est symptomatique, non seulement de la complexité de la répression des allusions aux régimes totalitaires et extrémistes, mais aussi d'une forme de malaise existant au sein des différents acteurs des mondes législatif et judiciaire. Par rapport à cette motion, tout le monde peut y adhérer sur le fond tant personne n'apprécie de voir un drapeau nazi dans l'espace public. Il y a trois problèmes qui se posent tant au niveau juridique qu'au niveau idéologique et politique avec ce texte selon un commissaire :

- un 1<sup>er</sup> problème est qu'il est orienté sur les symboles relevant uniquement du nazisme. Cela est insatisfaisant dans le sens où l'interdiction devrait concerner tous les régimes totalitaires avec une idéologie mortifère. Il est donné l'exemple de l'Union des républiques soviétiques socialistes (URSS) avec ses privations de libertés, ses déportations et ses morts. D'ailleurs dans certains pays de l'Est, des symboles, comme le marteau et la faucille ou l'étoile rouge, sont interdits parce qu'ils sont liés à cette idéologie jugée totalitaire et criminelle. La motion ne devrait pas faire expressément référence qu'au nazisme, mais être étendue à tous les régimes totalitaires comme le stalinisme. Un autre commissaire est d'accord de dire qu'il y a eu des régimes totalitaires mortifères tout au long du XX<sup>e</sup> siècle. Néanmoins, la faucille et le marteau sont encore utilisés aujourd'hui sur certains drapeaux de régions ou d'oblast de Russie. L'interdiction de ces symboles est plus compliquée que l'interdiction de la croix gammée qui est clairement identifiable au nazisme. D'ailleurs, cette dernière n'est utilisée politiquement plus que par des mouvements néonazis. Une commissaire abonde dans ce sens en disant que les symboles du marteau et de la faucille ne sont pas liés qu'au stalinisme, mais utilisés de manière plus vaste avec une autre histoire ;
- un 2<sup>e</sup> problème concerne la large densité normative des symboles de manière générale. Au fond, qu'est-ce qu'un symbole ? Il est évident qu'un drapeau avec une croix gammée est facilement identifiable à un symbole du nazisme. Par contre, un drapeau avec un aigle de profil pourrait-il être assimilé à un symbole nazi ? Par exemple, le club de football de la Lazio de Rome a un aigle comme emblème et il faut se demander si l'exhibition de celui-ci par ses supporters pourrait être vue comme un symbole nazi. De même pour les milieux nazis, le chiffre 88 est assimilé au slogan « Heil Hitler ». Que faudrait-il faire d'un hockeyeur, ayant des sympathies pour cette idéologie, portant ce numéro ? C'est un exemple un peu extrême, mais cela démontre la difficulté à définir un symbole. Dans un autre registre, des symboles nazis peuvent être détournés, par exemple, lors de manifestations pro-palestiniennes en faisant passer Israël pour les nazis du XXI<sup>e</sup> siècle. Un commissaire s'interroge alors s'il faut punir uniquement les gens qui défendent une idée néonazie ou s'il faut également punir les gens détournant ces symboles dans d'autres contextes. Cela demeure difficile à trancher en l'état ;
- un 3<sup>e</sup> problème est la disrépance entre le domaine public, évoqué dans la présentation du motionnaire, et le sol vaudois, évoqué dans la conclusion de la motion. Cette différence est non négligeable, car les appartements privés sont sur sol vaudois. Si une personne possède un symbole nazi chez elle, elle pourra être visée ; il faut préciser ce qui est retenu entre le domaine public et le sol vaudois.

À la suite à cette 1<sup>re</sup> discussion, le motionnaire se dit ouvert à une prise en considération partielle de son objet. Il voit une contradiction entre le fait qu'il ne soit évoqué que le nazisme dans ce texte tout en pointant les problèmes que poserait un élargissement à d'autres idéologies totalitaires mortifères comme le stalinisme ; l'interdiction des seuls symboles nazis a le mérite d'être claire. C'est un débat compliqué entre le fait d'être précis et le fait d'élargir. Il pourrait élargir à d'autres idéologies, afin de faire un pas en direction de la commission, même si cela pose d'autres problèmes.

Il est facile de définir ce qu'est un symbole nazi comme un drapeau avec une croix gammée, mais pour les symboles relevant du nazisme, cela relève d'une interprétation plus subjective. Il est donné l'exemple d'un

pistolet acheté et frappé du sceau de la croix gammée en se demandant dans quelle catégorie il peut être placé. Un commissaire effectue une première proposition d'amendement dans la conclusion dans l'optique d'une prise en considération partielle de cette motion : « 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 **de régimes totalitaristes sur le domaine public ou lors de manifestations publiques** ».

La cheffe de département trouve intéressante cette proposition et estime que d'autres symboles peuvent poser problème. Toutefois, il reste délicat de définir objectivement ce qu'est un régime totalitaire. En effet, il y a beaucoup de régimes totalitaires à travers le monde et il serait difficile de les cibler un par un. Il faut donc cibler le régime nazi, et plus spécifiquement ses symboles. Un commissaire s'interroge dès lors sur le fait que si ce texte ne prenait en compte qu'une seule idéologie, cela pourrait être interprété comme une forme de blanchiment pour les autres idéologies mortifères.

Le motionnaire ne partage pas cette dernière intervention dans la mesure où il y a eu une modification récente du CP incluant les insultes et crimes homophobes. Pour autant, il n'était pas toléré de faire cela auparavant. Ce n'est pas parce que l'entier du problème n'est pas réglé qu'il ne faut pas déjà en partie le régler maintenant. Sur la proposition d'amendement, il est d'accord sur la première partie avec la suppression du « relevant ». En revanche, la deuxième partie, plus particulièrement la mention « des symboles de régimes totalitaristes », pose problème, car il existe une difficulté à cadrer à cause du risque d'un trop grand élargissement. Il formule une seconde proposition d'amendement : « 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 **discriminatoires et des discours de haine sur le domaine public ou lors de manifestations publiques** ». Cela pourrait comprendre d'autres idéologies extrémistes comme l'islamisme.

Un autre commissaire n'est pas d'accord de dire que la mention de « régimes totalitaristes » affaiblit la répression du déploiement d'un drapeau nazi dans une manifestation. Un juge condamnerait cela si cela était inscrit dans la loi. À cela, le motionnaire répond qu'il exprimerait simplement sa crainte que cela n'ajoute de la difficulté avec une définition qui ne cadre pas totalement.

Le commissaire, ayant déposé la 1<sup>re</sup> proposition, avoue qu'il n'est pas convaincu au final par celle-ci. Les régimes extrémistes doivent être mieux définis. D'ailleurs, l'article 261bis du CP ne mentionne pas de régime en particulier. La densité normative d'une disposition pénale doit laisser suffisamment de latitude pour ne pas viser une seule idéologie.

La cheffe de département estime que la 1<sup>re</sup> proposition d'amendement, visant à limiter le déploiement de ces symboles dans l'espace public et les manifestations publiques, représente un bon distinguo. En effet, cela évite une visite d'appartements privés pour voir s'il y a des symboles nazis : cela serait disproportionné et inimaginable. Le symbole nazi a le mérite d'être reconnaissable. Quant au critère totalitaire, cela ne paraît pas possible, car il en existe une pléthore de définitions : il faudrait du temps pour se mettre d'accord sur une définition commune.

Les deux propositions d'amendements présentant pour chacune d'entre elles des lacunes, le motionnaire reformule une nouvelle proposition dans l'optique de convaincre la commission dans son ensemble. Il a entendu qu'il fallait maintenir la référence au nazisme, la volonté d'élargir au-delà de la seule idéologie du nazisme et de supprimer le terme problématique de totalitaire. Sa proposition fait la synthèse des différents avis exprimés et des deux propositions d'amendements déposés jusqu'à alors : « 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 **de haine, notamment nazis, sur le domaine public ou lors de manifestations publiques** ».

Le commissaire, auteur de la 1<sup>re</sup> proposition d'amendement, abonde dans ce sens avec l'adjonction de l'adverbe « notamment » qui représente une bonne alternative ; cela démontre la volonté du législateur de proscrire un certain type de symboles : il retire sa 1<sup>re</sup> proposition d'amendement et se rallie à celle-ci.

La commission vote donc sur la prise en considération partielle de la motion avec la proposition d'amendement qui a la teneur suivante : « 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 **de haine, notamment nazis, sur le domaine public ou lors de manifestations publiques** ».

## 5. VOTE DE LA COMMISSION

*Prise en considération partielle de la motion*

*La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération cette motion à l'unanimité des membres présents, et de la renvoyer au Conseil d'État.*

Lausanne, le 16 avril 2023

La présidente-rapporteuse :  
(Signé) Florence Bettschart-Narbel