Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Nicolas Kolly / Stéphane Peiry 2014-CE-283
Manifestation du Conseil central islamique, à Fribourg

I. Question

Ce samedi 29 novembre, au lieu de l'ambiance chaleureuse du premier week-end de l'Avent, le centre-ville de Fribourg donnait une bien triste image : rue bloquée et circulation entravée, présence sécuritaire impressionnante, cris de manifestants, etc. Ce jour-là, le Conseil central islamique suisse effectuait une manifestation à la place Georges-Python, à Fribourg. Il s'agissait d'une manifestation « contre l'islamophobie » donnant suite à la décision de refus du préfet de la Sarine pour l'organisation de la conférence annuelle du Conseil central islamique, à Forum Fribourg. En effet, le préfet de la Sarine avait refusé, avec raison, l'octroi de la patente K nécessaire pour la tenue de la manifestation, à Forum Fribourg. Cette décision était motivée, d'après le communiqué de presse du préfet de la Sarine du 11 novembre 2014, pour les raisons suivantes :

> Risque sérieux de contre-manifestations pouvant générer « des risques probables, sérieux et concrets pour l'ordre public ».
> Pas de liste définitive des orateurs.

A noter que tant le Tribunal cantonal que le Tribunal fédéral ont confirmé cette décision suite au recours du Conseil central islamique et à leur demande de mesures super-provisionnelles.

Suite à ce refus, le Conseil central islamique a informé qu'il allait tenir une manifestation dans la rue afin de manifester contre le refus de l'autorisation. Comme l'a relaté la presse, les organisateurs avaient l'intention de venir avec ou sans autorisation.

Suite à cela et de manière totalement incompréhensible, le préfet de la Sarine a permis cette deuxième manifestation ceci alors que les risques probables, sérieux et concrets pour l'ordre public étaient toujours les mêmes. La décision de la Préfecture a été notifiée aux organisateurs, d'après mes informations, par les « directives du 27 novembre 2014 concernant la manifestation du samedi 29 novembre 2014 ». Ce premier état de fait nous amène à poser les questions suivantes:

1. Comment se fait-il que cette manifestation en ville de Fribourg ait été permise, alors que les troubles à l'ordre public, ayant justifiés le premier refus, étaient les mêmes ?
2. La communication du 27 novembre (directives) ne peut être considérée comme autorisation. Cette manifestation a-t-elle fait l'objet d'une autre autorisation ? Si ce n'est pas le cas, comment se fait-il que des directives soient émises pour une manifestation sans autorisation ?
3. Avant les directives de la Préfecture, les requérants avaient informé qu'ils manifesteraient avec ou sans autorisation. Ces personnes sont-elles au-dessus des lois ? Y-a-t-il eu des pressions pour autoriser cette manifestation ? Si oui, de quelles natures ?

Les directives mentionnaient les éléments suivants :

> Nombre d'orateurs limités à quatre, leurs noms devant être transmis à la Police cantonale avant le vendredi 28 novembre 2014, à 12 h 00.
> La durée des allocutions devait être de quinze minutes, à la place Georges-Python.
> Respect à l'ordre juridique suisse, en particulier concernant les articles 259, 260, 261 et 261bis du code pénal.

Cependant, un communiqué de presse du Conseil central islamique annonçait la venue de onze orateurs lors de cette manifestation, à la place Georges-Python. Au final, le nombre de quatre orateurs n'a pas été respecté ainsi que la durée totale des allocutions de quinze minutes largement dépassée (la manifestation a duré plus de deux heures). D'autre part, certains orateurs portaient le voile intégral. Enfin, certaines allocutions ont été prononcées en arabe et de nombreux drapeaux et banderoles étaient également en arabe. Nous remercions le Conseil d'Etat de répondre également aux questions suivantes :

4. Pourquoi les directives n'ont-elles pas été respectées ? Quelles en seront les conséquences ? Les requérants seront-ils punis pénalement, puisque la directive mentionnait à son chiffre 11 qu'elle correspond à une décision au sens de l'article 292 du Code pénal suisse (insoumission à une décision de l'autorité) ?

5. La liste des orateurs a-t-elle été transmise aux autorités ? Comment a-t-il été possible de vérifier l'identité des orateurs, étant donné que certains d'entre eux étaient dissimulés sous un voile intégral ?

6. Comment pouvons-nous nous assurer du respect de l'ordre juridique suisse étant donné que la manifestation s'est en partie déroulée en arabe ? Est-ce que des traductions des propos émis et des banderoles seront effectuées ?

L'article 12a de la loi d'application du code pénal (LACP) dispose à son alinéa 1 que « La personne qui se rend méconnaissable […] lors de manifestations impliquant un usage accru du domaine public est punie de l'amende ». Le préfet peut cependant autoriser des exceptions (alinéa 2, pour carnaval par exemple). Cependant la directive émise par le préfet de la Sarine ne fait pas état d'exceptions. Lors de cette manifestation, de nombreuses personnes, dont des orateurs, étaient dissimulées sous des voiles intégraux (burqa). Il semble cependant que l'art. 12a LACP n'ait pas été appliqué, ce qui nous amène à poser les questions suivantes :

7. Combien d'infractions au sens de l'art. 12a LACP ont fait l'objet d'une contravention ?

8. S'il n'y en a pas eu : comment se fait-il que cette disposition légale n'ait pas été appliquée ? Les participants à cette manifestation sont-ils au-dessus des lois ?

Cette manifestation a fait l'objet d'une présence policière très importante. La Police a par ailleurs fait un excellent travail et évité des affrontements avec les contre-manifestants.

9. Combien de gendarmes ont été mobilisés au total ? Combien d'entre eux ont été mobilisés alors qu'ils étaient en congé ?

10. Combien cette intervention a-t-elle coûté à notre canton ? Quelle somme sera refacturée aux organisateurs ?

Au vu de ce qui précède, nous arrivons aux conclusions suivantes :

> Les manifestations du Conseil central islamique ne remplissent pas les conditions légales pour être autorisées.
> Les organisateurs ne respectent pas les directives émises.
> Les organisateurs violent des dispositions légales suisses (art. 292 CP, art. 12a LACP, voire d'autres).
> Ces manifestations créent d'importants troubles à l'ordre public (cris de manifestants, rue bloquée, place occupée, etc.).
> Ces manifestations coûtent cher à notre canton (intervention policière), mais également aux commerces situés dans les rues bloquées par la police.
> Les participants à ces manifestations semblent être, pour l'immense majorité, des personnes extérieures au canton de Fribourg. D'autre part, l'association des musulmans de Fribourg a elle-même désapprouvé la manifestation à la place Georges-Python, faisant part dans un communiqué de presse de sa « stupeur et consternation ».
> Ces manifestations font régulièrement appel à des prédicateurs extrémistes étrangers (l'un d'entre eux avait même été interdit d'entrée en Suisse lors de la conférence de 2012, à Fribourg).

11. Au vu de ce qui précède le Conseil d'Etat va-t-il interdire à l'avenir les manifestations du Conseil central islamique dans le canton de Fribourg ?

12. Le Conseil d'Etat va-t-il interdire le Conseil central islamique dans le canton de Fribourg ?

1er décembre 2014

II. Réponse du Conseil d'Etat

A. Remarques préliminaires

En automne 2008, la Conférence des Préfets a constitué un groupe de travail « Grandes manifestations ». Composé des représentants des principales autorités directement en charge de la gestion des manifestations dans le canton (Préfets, Police cantonale, Service de la police du commerce, Police locale de la Ville de Fribourg, Office des Juges d'instruction, Direction de la sécurité et de la justice), ce groupe de travail avait pour mandat de proposer des réponses concrètes aux problématiques nouvelles liées aux établissements publics, aux grandes manifestations, aux manifestations spontanées et autres nouvelles formes de manifestations.

La plupart des mesures proposées par le groupe de travail (actualisation des formulaires de demande; augmentation des délais de remise des formulaires de requête ; obligation pour les établissements bénéficiant d'un horaire de fermeture tardif d'annoncer le programme des évènements particuliers qu'ils organisent ; etc.) ont été immédiatement mises en œuvre par les autorités en charge de la gestion des manifestations et ont permis d'améliorer de façon sensible l'information des autorités sur la tenue d'évènements à risque et la préparation de tels évènements.

Le groupe de travail aboutissait toutefois au constat que la gestion des manifestations publiques était pour l'essentiel régie par des dispositions légales relativement anciennes, datant de plus d'une vingtaine d'année (loi du 24 septembre 1991 sur les établissements publics et la danse, LED ; loi du 4 février 1972 sur le domaine public, LDP, RSF 750.1 ; loi du 20 novembre 1975 sur les préfets,

RSF 122.3.1) ne répondant plus entièrement aux défis posés par les nouvelles formes de manifestations.

Convaincu qu'une gestion moderne des manifestations passait par une révision de ces différentes lois, le groupe de travail a donc recommandé au législateur cantonal d'examiner les axes de réflexions suivants :

a) Adaptation du champ des activités soumises à autorisation ;

b) Création d'une loi spécifique sur les cortèges et rassemblements publiques ;

c) Clarification des principes applicables à l'usage accru du domaine public.

En effet, si la législation cantonale réglemente dans une certaine mesure les droits et obligations des organisateurs d'évènements ou de rassemblements sur le domaine public, il en va différemment s'agissant de simples participants à une telle manifestation. Pour remédier à cette situation, le groupe de travail proposait donc de préciser directement dans la loi certains principes élémentaires applicables à tout participant à des activités entraînant un usage accru du domaine public. Le Rapport N° 226 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le Postulat N° 2044.08 Gabrielle Bourguet – Concept de sécurité, fondé dans une large mesure sur l'analyse et les réflexions de ce groupe de travail (cf. chiffre 3.2 du Rapport), confortait globalement cette analyse.

La législation cantonale a connu ces dernières années plusieurs modifications ayant permis des améliorations sectorielles de l'arsenal législatif à disposition des autorités en charge des questions de sécurité et de gestion des manifestations (Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives, RSF 559.71 ; nouvelle loi sur les établissements publics, LEPu, RSF 952.1 ; nouvel article 12a de la loi d'application du code pénal, LACP, RSF 31.1 ; modification de la loi sur la police de proximité). Cela étant, il convient de préciser que les règles, procédures et sanctions applicables en matière d'organisation et de participation à des cortèges ou rassemblements publics ne font pas l'objet d'une réglementation spécifique.

C'est dans ce cadre légal, dont les limites et contraintes ont été exposées au législateur cantonal, que les autorités en charge des manifestations poursuivent leur mission de gestion des manifestations, parmi lesquelles la manifestation à laquelle font référence les députés Kolly et Peiry dans leur intervention.

Enfin, le Conseil d'Etat relève que contrairement aux affirmations des députés Kolly et Peiry, le Tribunal fédéral ne s'est à ce jour aucunement prononcé sur la décision du Préfet de la Sarine de refuser l'octroi d'une patente K au Conseil central islamique suisse. Ce dernier a en effet retiré le recours qu'il avait initialement déposé contre la décision du Tribunal cantonal lui refusant le bénéfice de mesures provisionnelles urgentes. Quant au recours déposé par le Conseil central islamique suisse à l'encontre de l'arrêt du Tribunal cantonal confirmant la décision du Préfet de la Sarine de refuser la patente K, il est toujours pendant auprès du Tribunal fédéral et fait actuellement l'objet d'un échange d'écritures.

B. Réponses particulières

Avant toute chose, un rappel des faits s'impose. Le 21 novembre 2014 en fin d'après-midi, la Ville de Fribourg a reçu des courriels de différents organisateurs lui annonçant la tenue le 29 novembre 2014 de trois manifestations distinctes, à trois moments distincts et dans trois endroits distincts de la

Ville, en réaction au refus de l'autorisation requise pour la Conférence annuelle du Conseil central islamique suisse.

Le travail proactif et l'excellente collaboration des différentes autorités impliquées (Préfecture, Police cantonale, Police locale) a permis d'aboutir, dans les jours qui ont suivi, à la fixation d'un seul et même lieu de rassemblement pour tous les participants et à l'organisation conjointe sous la responsabilité de deux organisateurs clairement identifiées, l'Association suisses des jeunes islamiques et de l'Association des jeunes islamiques lucernois, d'une seule et même manifestation se déroulant selon des modalités communes et uniformes, synthétisées dans les directives émises par le Préfet de la Sarine le 27 novembre 2014.

Il convient à cet égard de relever l'excellente collaboration dont ont fait preuve les deux organisateurs. On peut en particulier souligner que, selon le rapport de la Police cantonale, le service d'ordre interne mis sur pied par les organisateurs, conformément aux directives préfectorales, a parfaitement rempli la mission qui lui avait été fixée et qu'aucun dommage à la propriété n'a été constaté au terme de la manifestation.

a) Cadre légal relatif aux manifestations sur le domaine public

1. *Comment se fait-il que cette manifestation en ville de Fribourg ait été permise, alors que les troubles à l'ordre public, ayant justifiés le premier refus, étaient les mêmes ?*

2. *La communication du 27 novembre (directives) ne peut être considérée comme autorisation. Cette manifestation a-t-elle fait l'objet d'une autre autorisation ? Si ce n'est pas le cas, comment se fait-il que des directives soient émises pour une manifestation sans autorisation ?*

En préambule, il convient de rappeler que le droit fondamental de réunion et de manifestation est consacré par l'article 24 de la Constitution fribourgeoise (Cst. FR ; RSF 10.1). Comme tout droit fondamental, le droit de réunion peut être encadré et limité (art. 24 al. 2 Cst. FR). Ce principe est toutefois guidé par le principe de l'article 24 al. 3 Cst. FR, lequel prévoit que : « *Les réunions et les manifestations doivent être autorisées si elles ne portent pas une atteinte disproportionnée aux intérêts des autres usagers et si un déroulement ordonné est assuré.* ».

Dans les deux cas auxquels les députés Kolly et Peiry font référence, il ne s'agissait ni du même type de manifestation, ni des mêmes organisateurs, ni des mêmes circonstances, ni des mêmes dispositions applicables.

Dans le premier cas, il s'agissait de la Conférence annuelle du Conseil central islamique suisse : une manifestation de grande ampleur et à fort rayonnement, ayant fait l'objet d'annonces et invitations publiques de nombreux mois à l'avance et dont la fréquentation, basée sur les informations de l'organisateur ainsi que les expériences des années précédentes, pouvait être estimée à environ 2000 participant-e-s. Programmée de 13h00 à 21h00, soit sur une durée de huit heures en continu, sans compter l'important temps de préparation et de rangement nécessaire à une telle manifestation, la Conférence prévoyait l'intervention de plusieurs dizaines d'orateurs autour du thème « Hijra – Beginn einer Revolution – Le début d'une révolution ». L'ampleur et la durée de cette manifestation impliquait la mise sur pied d'une importante logistique, notamment en terme de vente de mets et de boissons, soit d'une activité soumise à autorisation par le droit cantonal en vigueur. Pour cette raison, l'organisateur était tenu de solliciter la délivrance par l'autorité préfectorale d'une patente K, conformément aux articles 24 et 30 alinéa 1 lettre c LEPu. Le Préfet de la Sarine était donc, dans ce

premier cas, saisi formellement d'une demande d'autorisation de la part du requérant. Cette demande lui a été refusée pour des raisons essentiellement d'ordre public.

Dans le second cas, il s'agissait d'un cortège pacifique sur le domaine public organisé conjointement par l'Association suisse des jeunes islamiques et l'Association des jeunes islamiques lucernois. L'autorisation relative à l'usage accru du domaine public communal relevait dès lors de la compétence de la ville de Fribourg (art. 21 de la loi sur le domaine public, LDP ; RSF 750.1). Cette manifestation a été autorisée par la ville de Fribourg et des directives relatives à l'ordre public ont été émises par le Préfet de la Sarine (art. 19 de la loi sur les préfets ; RSF 122.3.1).

N'ayant fait l'objet d'annonces publiques que peu de jours à l'avance, cette manifestation n'a réuni qu'environ 200 personnes, soit 10 fois moins que la fréquentation attendue pour la Conférence annuelle mentionnée ci-dessus. Programmée de 14h00 à 17h00, soit à peine plus d'un tiers de la durée prévue pour ladite Conférence annuelle, elle n'impliquait l'intervention que de quatre orateurs, soit environ cinq à dix fois moins que le nombre d'orateurs annoncés, au gré des fluctuations, pour la Conférence annuelle. Enfin, la manifestation ne nécessitait, de la part de l'organisateur, aucune logistique particulière, en particulier aucune vente de mets et boissons. Selon le droit cantonal applicable (art. 19 de la loi sur les préfets, art. 2 alinéa 2 et 50 LEPu), une telle manifestation peut, au besoin, faire l'objet de directives destinées à garantir son bon déroulement. C'est précisément de telles directives qui ont été émises par le Préfet de la Sarine en date du 27 novembre 2014.

D'origine, de nature et d'ampleur différentes, ces deux manifestations n'étaient donc ni régies par les mêmes dispositions légales, ni de nature à provoquer les mêmes risques de troubles à l'ordre public.

b) Manifestation du 29 novembre 2014

3. *Avant les directives de la Préfecture, les requérants avaient informé qu'ils manifesteraient avec ou sans autorisation. Ces personnes sont-elles au-dessus des lois ? Y-a-t-il eu des pressions pour autoriser cette manifestation ? Si oui, de quelles natures ?*

Aucune pression n'a été exercée sur les autorités en vue d'autoriser cette manifestation.

4. *Pourquoi les directives n'ont-elles pas été respectées ? Quelles en seront les conséquences ? Les requérants seront-ils punis pénalement, puisque la directive mentionnait à son chiffre 11 qu'elle correspond à une décision au sens de l'article 292 du Code pénal suisse (insoumission à une décision de l'autorité) ?*

Les directives préfectorales relatives au lieu de rassemblement, au plan horaire, au passage des véhicules, au nombre d'orateurs, au comportement des participants, aux slogans, ainsi qu'au contenu des banderoles, des affiches et des discours ont été parfaitement respectées.

Les directives relatives à la durée totale des discours prononcés à la Place Georges-Python n'ont quant à elles pas été respectées. Il convient toutefois de préciser que cette durée avait été limitée essentiellement dans le but d'éviter des perturbations en ville liées à des retards dans l'avancé du cortège. Dans la mesure où les organisateurs ont finalement renoncé à défiler dans les rues de Fribourg, ce dont ils ont d'ailleurs informé la Police cantonale, ce point des directives apparaît comme largement caduque, ce d'autant plus que, comme précisé, le cadre horaire global de la manifestation a quant à lui été parfaitement respecté.

S'agissant du délai fixé au vendredi 28 novembre à midi pour fournir la liste des orateurs, il ressort du dossier que les directives du Préfet de la Sarine n'ont pas pu être notifiées aux deux organisateurs avant l'expiration du délai. Bien qu'il s'agisse là d'une difficulté inhérente aux nouvelles formes de manifestations spontanées ou organisées à court terme grâce au support des nouvelles technologies de communication (cf. à ce sujet le chiffre 2.2 du Rapport Bourguet N°226 précité), le cas a néanmoins été transmis pour examen au Ministère public, sous l'ange de l'article 292 CP.

5. *La liste des orateurs a-t-elle été transmise aux autorités ? Comment a-t-il été possible de vérifier l'identité des orateurs, étant donné que certains d'entre eux étaient dissimulés sous un voile intégral ?*

Une liste des orateurs a été transmise aux autorités compétentes.

La Police cantonale ne transmet pas d'information sur les moyens utilisés pour identifier les personnes.

6. *Comment pouvons-nous nous assurer du respect de l'ordre juridique suisse étant donné que la manifestation s'est en partie déroulée en arabe ? Est-ce que des traductions des propos émis et des banderoles seront effectuées ?*

Comme mentionné ci-dessus (réponse à la question 4), le contenu des discours et des banderoles ont parfaitement respecté l'ordre public.

La Police cantonale ne communique pas sur les moyens engagés et utilisés dans ce contexte.

7. *Combien d'infractions au sens de l'art. 12a LACP ont fait l'objet d'une contravention ?*

8. *S'il n'y en a pas eu : comment se fait-il que cette disposition légale n'ait pas été appliquée ? Les participants à cette manifestation sont-ils au-dessus des lois ?*

Aucune contravention n'a été émise dans le cadre de cette manifestation, en application de l'article 12a LACP.

Pour rappel, cette disposition a été introduite dans la législation cantonale dans le but de sanctionner les personnes profitant de manifestations pour commettre des actes de violence gratuite (exemple typique des « casseurs ») (cf. Message N°67 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la Police cantonale). Lors des débats au Grand Conseil concernant cet article de loi, les député-e-s ont soulevé la question des femmes voilées lors de manifestations publiques (Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du 11 septembre 2013, pp. 1077ss). Face à cette préoccupation des député-e-s, la réponse du Conseil d'Etat de l'époque fut des plus claires : « *En ce qui concerne les femmes complètement voilées, je [le Directeur de la sécurité et de la justice] dirais que ça dépend un peu de la manifestation. Si c'est une manifestation paisible et qu'il y a 3–4 femmes voilées, je ne pense pas que la police interviendra. Il faut faire confiance, car on ne peut pas tout prévoir dans la législation. Il faut agir avec «Fingerspitzengefühl» et voir de cas en cas. Toutefois, la police disposera désormais d'une base légale pour intervenir.* » (Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du 11 septembre 2013, p. 1085).

L'action de la Police cantonale est toujours guidée par les principes de légalité, de proportionnalité et d'opportunité. A la lumière de ces principes ainsi qu'au regard de l'esprit et du but de cette

disposition légale, sanctionner des femmes voilées manifestant pacifiquement aurait été contraire au principe de proportionnalité et d'opportunité.

Il convient en outre de rappeler que dans le cadre des manifestations autorisées, quelle qu'elles soient, seuls les débordements à l'ordre public (déprédations, bruit, dommages à la propriété privée ou publique, etc…) font l'objet d'une intervention policière.

c) Moyens de sécurité engagés

9. Combien de gendarmes ont été mobilisés au total ? Combien d'entre eux ont été mobilisés alors qu'ils étaient en congé ?

10. Combien cette intervention a-t-elle coûté à notre canton ? Quelle somme sera refacturée aux organisateurs ?

Selon l'usage, les autorités ne communiquent pas d'information en lien avec les dispositifs de sécurité ainsi que le coût desdits dispositifs.

Aucun émolument n'a été facturé par la Police cantonale aux organisateurs de la manifestation.

d) Cas particulier du Conseil central islamique

11. Au vu de ce qui précède le Conseil d'Etat va-t-il interdire à l'avenir les manifestations du Conseil central islamique dans le canton de Fribourg ?

12. Le Conseil d'Etat va-t-il interdire le Conseil central islamique dans le canton de Fribourg ?

Au vu des réponses données ci-dessus et des principes de légalité et de proportionnalité, ni le Conseil d'Etat, ni les autorités compétentes en matière d'autorisation ne pourraient interdire *ex ante* d'éventuelles manifestations futures du Conseil central islamique dans le canton de Fribourg. De telles décisions d'interdiction ne peuvent se fonder que sur une demande et des états de fait particuliers.

Quant à la dernière question, elle est sans objet dès lors que le Conseil central islamique n'a pas son siège dans le canton de Fribourg.

10 mars 2015