Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question 2023-GC-7
Des symboles nazis diffusés lors d'événements publics ?

Auteur-e-s :	**Berset Christel / Berset Alexandre**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**18.01.2023**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**18.01.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**02.05.2023**

I. Question

Lors de la bourse aux armes et Militaria de Fribourg du 14 et 15 janvier dernier à Forum Fribourg, un grand drapeau NAZI était fièrement accroché à un mur. Que de tels symboles extrémistes soient arborés lors d'un événement public est extrêmement choquant.

La Commission fédérale contre le racisme (CFR) rapportait dans son rapport d'avril dernier, que les signalements pour discrimination ou actes à caractère raciste avaient doublé entre 2019 et 2021, notamment sous l'effet du Coronavirus. Cette situation est préoccupante et l'affichage d'un drapeau nazi à Forum Fribourg semble symptomatique de cette tendance.

Au-delà du bon sens le plus élémentaire, des travaux sont en cours à différentes échelles afin de réduire, voire de supprimer, la diffusion de symboles nazis. C'est notamment le cas de l'initiative parlementaire « Interdiction par une loi spéciale de l'utilisation en public de symboles nazis » (23.400), à partir de laquelle devrait être créée une loi spéciale.

Au vu de ce qui précède, les soussigné-e-s prient le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Quelle est la position du Conseil d'Etat sur l'affichage d'un drapeau nazi lors de la bourse aux armes et Militaria ?
2. L'affiche d'un drapeau nazi lors de la bourse aux armes et Militaria est-elle conforme au droit fédéral et cantonal ?
3. Si aucune disposition légale n'interdit l'affiche d'un drapeau nazi lors d'une bourse ou dans l'espace public, le Conseil d'Etat est-il d'avis qu'une lacune existe ?
4. Dans le cas du drapeau nazi vu à la bourse aux armes et Militaria, qui est responsable de la diffusion de ce symbole (les tenants du stand en question, Forum Fribourg, la Préfecture, le Conseil d'Etat, etc.) ?
5. Quelle est la position du Conseil d'Etat sur la diffusion de symboles extrémistes, racistes ou faisant l'apologie de la violence ?

6. De manière plus large, quelle est la position du Conseil d'Etat sur la tenue d'événements tels que la bourse aux armes et Militaria, événements faisant l'apologie de la violence et de la guerre ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat relève à titre introductif que la question de l'interdiction de l'utilisation et de la diffusion publiques de symboles nazis, racistes, extrémistes ou faisant l'apologie de la violence, a régulièrement été thématisée ces dernières années par des interventions parlementaires au niveau fédéral. Faisant suite à plusieurs motions et initiatives parlementaires, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a publié à ce sujet, le 15 décembre 2022, un « Rapport sur la situation juridique et les solutions possibles pour mettre en œuvre une interdiction, avec leurs avantages et leurs inconvénients ». L'initiative parlementaire 23.400 citée par les auteurs de la présente question a été déposée par la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N), le 12 janvier 2023, soit ultérieurement à la publication de ce rapport.

En substance, il ressort du rapport de l'OFJ que les actes impliquant l'utilisation des symboles, à savoir les signes, images, chants, gestes, expressions (slogans, noms et combinaisons de lettres), chiffres, codes, formules de salutation, émojis, etc. sont réprimés, selon les circonstances, par l'art. 261bis al. 2 ou al. 4 du code pénal (CP ; RS 311.0), ou par l'art. 171c al. 1 phr. 2 ou 4 du code pénal militaire (CPM ; RS 321.0).

En droit actuel, l'utilisation publique de symboles racistes est punissable lorsque l'auteur a l'intention de rallier des tiers à une idéologie raciste. L'art. 261bis, al. 2 CP et l'art. 171c al. 1 phr. 2 CPM punissent le fait de propager publiquement une idéologie visant à rabaisser ou à dénigrer de façon systématique une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse ou de leur orientation sexuelle. En d'autres termes, l'utilisation publique de symboles nazis, racistes, extrémistes ou faisant l'apologie de la violence tombe sous le coup de ces articles dès lors qu'elle tend à propager une idéologie visant à rabaisser ou à dénigrer les membres d'un de ces groupes. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'idéologie nazie, entre autres, entre dans le champ d'application de l'art. 261bis CP (ATF 140 IV 102 consid. 2.2.1).

L'art. 261bis, al. 4 CP et l'art. 171c al. 1 phr. 4 CPM déclarent punissable quiconque publiquement, par la parole, l'écriture, l'image, le geste, par des voies de fait ou de toute autre manière, abaisse ou discrimine une personne ou un groupe de personnes. Il s'agit d'actes qui ciblent directement les groupes de personnes définis par la norme ou certains de leurs membres. Le salut hitlérien ou la « quenelle » effectués en public, selon les circonstances, le lieu et les destinataires, peuvent être soit l'expression, dépourvue de conséquences pénales, des convictions de leur auteur, soit la propagation d'une idéologie au sens de l'art. 261bis al. 2, ou encore une discrimination au sens de l'al. 4 de cet article (ATF 140 IV 102 et 143 IV 308).

En revanche, une personne qui se limite à exhiber des symboles nazis, racistes, extrémistes ou faisant l'apologie de la violence sans tenter d'influencer des tiers, ou à exprimer publiquement l'idéologie incriminée sans la propager auprès de tiers n'est pas punissable. Le port ou l'utilisation publics de symboles nazis n'entre pas dans le champ d'application de l'art. 261bis CP et n'est ainsi pas punissable lorsqu'il ne découle pas d'une volonté de propager une idéologie auprès de tiers (art. 261bis, al. 2 CP *a contrario*) Il en va de même lorsque la personne n'abaisse ni ne discrimine une personne ou un groupe de personnes d'une façon qui porte atteinte à la dignité humaine (art. 261bis, al. 4 CP *a contrario*).

La notion de propagation contient non seulement l'idée de divulgation mais aussi celle de propagande. L'objectif de l'auteur de l'acte est un élément décisif : l'auteur s'adresse au plus grand nombre de destinataires possible (caractère public) dans le but de les influencer (en proclamant son idéologie). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un salut hitlérien effectué en public réalise les éléments constitutifs de l'art. 261bis al. 2 CP si son auteur ne se limite pas à afficher ses convictions national-socialistes personnelles, mais vise au contraire à propager cette idéologie auprès de tiers (ATF 140 IV 102 consid. 2).

Outre le droit fédéral, des dispositions de droit policier cantonal visant à protéger l'ordre public permettent aux forces de l'ordre d'intervenir en cas d'utilisation publique de symboles nazis. Dans le canton de Fribourg, la loi sur la Police cantonale (LPol ; RSF 551.1) confère à la Police cantonale la tâche de prévenir les atteintes à la sécurité et à l'ordre publics et d'intervenir en cas de besoin (art. 2 al. 1 let. a LPol). Dans ce contexte, son action est dirigée contre les perturbateurs et les autres personnes (art. 30b ss. LPol).

Dans le cas qui nous occupe, l'exhibition d'un drapeau nazi par un exposant de la bourse Militaria ne tombe pas sous le coup de l'art. 261bis al. 2 et 4 CP. En effet, aucune volonté de propagation de l'idéologie nazie auprès de tiers ne peut être établie lorsqu'un exposant se limite à accrocher un drapeau nazi sur les murs d'une bourse aux objets militaires. Faute d'éléments probants permettant de constater que l'exposant avait pour but d'influencer, en proclamant l'idéologie véhiculée par ce symbole, les visiteurs et autres exposants, cette exposition publique n'est pas punissable. La simple exposition n'ayant pas donné lieu à une perturbation de l'ordre publique, la Police cantonale n'est à juste titre pas intervenue. Il s'ensuit que les faits mis en avant dans la question étaient conformes au droit fédéral et cantonal.

Compte tenu de ces éléments, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. *Quelle est la position du Conseil d'Etat sur l'affichage d'un drapeau nazi lors de la bourse aux armes et Militaria ?*

Il convient de rappeler que cet affichage a eu lieu dans une bourse aux objets notamment destinée aux collectionneurs et aux amateurs d'histoire militaire, au milieu d'un grand nombre d'objets témoins d'un passé traversé par de nombreuses idéologies qui, à des degrés divers, s'opposaient aux valeurs démocratiques et humanistes qui sont aujourd'hui les nôtres. Le fait de conserver des témoignages de ces idéologies et d'en faire commerce à l'occasion de bourses aux objets n'est en soi pas condamnable. En l'absence d'éléments allant dans ce sens, le Conseil d'Etat se refuse à faire des extrapolations sur les motivations – purement historiques ou idéologiques – des exposants.

2. *L'affiche d'un drapeau nazi lors de la bourse aux armes et Militaria est-elle conforme au droit fédéral et cantonal ?*

En l'état actuel de la législation, cet affichage était conforme au droit fédéral et cantonal.

3. *Si aucune disposition légale n'interdit l'affiche d'un drapeau nazi lors d'une bourse ou dans l'espace public, le Conseil d'Etat est-il d'avis qu'une lacune existe ?*

Le Conseil d'Etat partage globalement la conclusion du rapport de l'OFJ : « Le droit actuel, tant au niveau fédéral que cantonal, offre des moyens suffisants pour empêcher dans la plupart des cas l'utilisation publique de symboles nazis, racistes, extrémistes ou faisant l'apologie de la violence. Leur efficacité dépend de manière décisive de l'usage qu'en font les autorités d'application du droit, et notamment la juridiction suprême. Il serait techniquement possible de créer une nouvelle norme

(ou de compléter la norme existante), mais on est en droit de douter de la praticabilité de cette démarche, notamment en ce qui concerne le respect du principe de la précision de la base légale. »

Toutefois, supposant que l'initiative parlementaire 23.400 de la CAJ-N résulte de son insatisfaction par rapport à cette conclusion de l'OFJ et de sa volonté de passer outre une certaine réticence à légiférer de l'Exécutif fédéral, le Conseil d'Etat s'en remet à la sagesse du Législateur fédéral et suivra avec intérêt le traitement de cette initiative parlementaire.

Le Conseil d'Etat estime enfin que la question doit être tranchée au niveau du droit fédéral, seul à même d'assurer une mise en œuvre uniforme dans l'ensemble du pays d'une norme venant restreindre un droit fondamental garanti par la Constitution.

4. *Dans le cas du drapeau nazi vu à la bourse aux armes et Militaria, qui est responsable de la diffusion de ce symbole (les tenants du stand en question, Forum Fribourg, la Préfecture, le Conseil d'Etat, etc.) ?*

A notre connaissance, l'exhibition de ce drapeau nazi relève de la seule responsabilité de l'exposant.

5. *Quelle est la position du Conseil d'Etat sur la diffusion de symboles extrémistes, racistes ou faisant l'apologie de la violence ?*

Le Conseil d'Etat rejette bien évidemment toute idéologie extrémiste, raciste ou faisant l'apologie de la violence. Il estime toutefois que, dans le cadre légal actuel, la simple utilisation ou exposition en public de symboles de ce type d'idéologie, en l'absence de tout but de propagande, relève de la liberté d'expression garantie par l'article 16 de la Constitution fédérale et de l'article 19 de la Constitution du canton de Fribourg. Il relève en outre que, dans le cadre d'une foire aux objets notamment destinée aux collectionneurs et amateurs d'histoire militaire, l'exposition d'un symbole d'une des idéologies précitées n'implique pas forcément l'adhésion de l'exposant à l'idéologie en question.

6. *De manière plus large, quelle est la position du Conseil d'Etat sur la tenue d'événements tels que la bourse aux armes et Militaria, événements faisant l'apologie de la violence et de la guerre ?*

Le Conseil d'Etat ne partage pas l'opinion selon laquelle la bourse Militaria, destinée aux collectionneurs et amateurs d'histoire militaire, fait l'apologie de la violence et de la guerre. Son organisation dans le canton de Fribourg ne pose dès lors aucun problème.