



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-248

En finir avec les symboles nazis dans le canton de Fribourg

Auteurs :	Berset Alexandre / Dafflon Hubert
Nombre de cosignataires :	26
Dépôt :	13.10.2023
Développement :	13.10.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	13.10.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	09.01.2024

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 13 octobre 2023, les députés Alexandre Berset et Hubert Dafflon demandent d'interdire et de sanctionner toute utilisation et exhibition du symbole nazi dans l'espace public et lors de manifestations publiques, sauf exceptions inhérentes à des motifs journalistiques, historiques, pédagogiques ou culturels.

II. Réponse du Conseil d'Etat

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'article 261^{bis} al. 2 du code pénal (CP ; RS 311.0) et l'article 171c al. 1, 2^{ème} phr. du code pénal militaire (CPM ; RS 321.0) 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'article 261^{bis} CP (ATF 140 IV 102 consid. 2.2.1).

L'article 261^{bis} al. 4 CP et l'article 171c al. 1, 4^{ème} phr. 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'article 261^{bis} al. 2, ou encore une discrimination au sens de l'alinéa 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'article 261^{bis} CP et n'est ainsi pas punissable lorsqu'il ne découle pas d'une volonté de propager une idéologie auprès de tiers (art. 261^{bis} 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. 261^{bis} 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'article 261^{bis} al. 2 CP si son auteur ne se limite pas à afficher ses convictions nationales-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).

Au cours de l'année 2021, trois interventions parlementaires fédérales ([motion 21.4354 Binder-Keller](#) ; [initiative parlementaire 21.524 Barrile](#) ; [initiative parlementaire 21.525 Suter](#)) ont demandé l'interdiction des symboles nazis ou extrémistes, racistes ou de discrimination raciale. L'Office fédéral de la justice (ci-après : OFJ) a alors élaboré le rapport du 15 décembre 2022 en analysant la situation juridique. Il est parvenu à la conclusion que « [l]e 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. Il faudrait porter une attention toute particulière à la question de la compétence législative. ».

Dans le cadre de la réponse du 2 mai 2023 à la question parlementaire [2023-GC-7](#), le Conseil d'Etat du canton de Fribourg avait considéré que la question de l'interdiction de l'utilisation et de la diffusion publiques de symboles nazis, racistes et extrémistes ou faisant l'apologie de la violence devait être tranchée au niveau du droit fédéral afin d'assurer une mise en œuvre uniforme dans l'ensemble du pays d'une norme venant restreindre un droit fondamental garanti par la Constitution. En effet, l'initiative parlementaire [23.400](#) déposée par la Commission des affaires juridiques du Conseil national le 12 janvier 2023, soit ultérieurement à la publication du rapport susmentionné, démontrait la volonté du Législateur fédéral de légiférer en la matière.

Malgré cette initiative parlementaire, divers cantons se sont saisis de la question d'une éventuelle interdiction des symboles nazis. A titre exemplatif, le canton de Genève a adopté le 23 juin dernier la loi constitutionnelle relative à l'interdiction des symboles de haine dans les espaces publics

([L 13241](#)), même si aucune loi d'application n'a été votée simultanément ou postérieurement au projet de loi constitutionnel. En outre, une motion a été déposée le 6 juin 2023 dans le canton de Vaud ([22 MOT 28](#)) et le 4 septembre 2023 dans celui de Neuchâtel ([23.229](#)), ainsi qu'une question parlementaire à Saint-Gall le 21 novembre 2023 ([61.23.66](#)). Ces initiatives démontrent les volontés cantonales disparates dans la mesure où elles tendent à régir un champ d'application différent, d'une part au niveau matériel (exclusivement les symboles nazis ou tous les symboles de haine) et d'autre part au niveau territorial (sur l'espace public et/ou lors de manifestations publiques).

Dans l'intervalle, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a décidé à l'unanimité de déposer sa propre motion de commission le 13 octobre 2023 ([motion 23.4318](#)). Dite motion vise à charger le Conseil fédéral d'élaborer une base légale punissant le fait d'utiliser, de porter, d'arborer et de diffuser publiquement des objets de propagande et des symboles racistes, faisant l'apologie de la violence ou extrémistes, comme les moyens de propagande, les insignes ou les symboles nazis (que ce soit des gestes, des paroles, des saluts, des insignes ou des drapeaux), se référant notamment à une organisation visant à rabaisser ou dénigrer de façon systématique les membres d'une race, d'une ethnie ou d'une religion, en particulier des gestes, des slogans, des formes de salut, des signes et des drapeaux. En date du 29 novembre 2023, le Conseil fédéral a proposé l'adoption de la motion 23.4318. Cette motion a été adoptée en date du 20 décembre 2023 par le Conseil des Etats. Le Conseil national doit encore se prononcer.

Au vu de l'évolution favorable de l'intervention fédérale, le Conseil d'Etat maintient sa position du 2 mai 2023, soit que l'interdiction de l'utilisation et de l'exhibition de symboles nazis dans l'espace public et lors de manifestations publiques doit être réglée au niveau fédéral afin de permettre un champ d'application uniforme et ainsi éviter toutes disparités dans la mise en œuvre d'une norme venant restreindre un droit fondamental garanti par la Constitution.

III. Conclusion

Au vu des éléments évoqués dans sa réponse, le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à refuser la motion, mais s'engage à suivre avec intérêt le sort de la motion fédérale 23.4318 et, cas échéant, sa mise en œuvre.