



4 février 2019

Avant-projet de loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage (contre-projet indirect à l'initiative populaire « Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage »)

Synthèse des résultats de la procédure de consultation

Table des matières

1	Contexte	2
1.1	Introduction.....	2
1.2	Contenu essentiel de l'avant-projet.....	2
2	Procédure de consultation	2
3	Synthèse des principaux résultats de la procédure de consultation	3
3.1	Appréciation générale du besoin de légiférer	3
3.2	Appréciation générale du contre-projet indirect	3
3.3	Autres remarques générales.....	6
3.4	Avis sur les différents articles de l'avant-projet.....	7
3.4.1	Titre	7
3.4.2	Art. 1 Obligation de montrer son visage	7
3.4.3	Art. 2 Non-respect de l'obligation de montrer son visage	8
3.4.4	Art. 3 Poursuite et jugement	10
3.4.5	Art. 4 Modification du droit en vigueur.....	10
3.4.6	Art. 5 Référendum et entrée en vigueur.....	11
	Anhang / Annexe / Allegato	12

1 Contexte

1.1 Introduction

L'initiative populaire "Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage" a été déposée le 15 septembre 2017. La Chancellerie l'a validée le 11 octobre 2017, par 105'553 signatures validables. L'initiative vise à introduire un nouvel art. 10a dans la Constitution fédérale qui prévoit une interdiction de se dissimuler le visage dans l'espace public, les lieux accessibles au public et les lieux dans lesquels sont fournies des prestations accessibles à tout un chacun. Les lieux de culte ne sont pas concernés. Le texte propose que la loi prévoie des exceptions, limitées à des raisons de santé, de sécurité, climatiques ou résultant de coutumes locales. L'initiative prévoit aussi une interdiction de contraindre une personne à se dissimuler le visage en raison de son sexe.

Par décision du 20 décembre 2017, le Conseil fédéral a décidé de proposer le rejet de l'initiative et de lui opposer un contre-projet indirect, et a chargé le DFJP de lui soumettre un texte pour la consultation externe. La procédure de consultation relative à l'avant-projet de loi fédérale sur l'interdiction de se dissimuler le visage a eu lieu du 27 juin 2018 au 18 octobre 2018. Les cantons, le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif fédéral, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faitières qui œuvrent au niveau national, des communes, des villes et des régions de montagne et de l'économie ainsi que d'autres organisations intéressées ont été invités à se prononcer.

1.2 Contenu essentiel de l'avant-projet

Le contre-projet du Conseil fédéral instaure une obligation de montrer son visage lorsque le représentant d'une autorité fédérale ou cantonale doit, en vertu du droit fédéral, vérifier l'identité d'une personne et, pour ce faire, voir son visage. Cette obligation vaut également lorsque l'identification visuelle est le seul moyen pour le représentant de l'autorité d'accomplir ses tâches sans efforts disproportionnés. La violation de l'obligation de montrer son visage est sanctionnée d'une amende, à moins que l'identification serve exclusivement les intérêts de la personne qui doit se découvrir le visage. Dans ce cas, le refus de montrer son visage devrait conduire au refus de la prestation demandée uniquement.

Le contre-projet préserve les prérogatives cantonales. Les cantons qui souhaitent aller plus loin et interdire la dissimulation du visage dans l'espace public peuvent le faire. Par ailleurs, il permet d'apporter des réponses ciblées aux problèmes que peut poser le port de vêtements dissimulant le visage lorsqu'une autorité doit identifier une personne. Le contre-projet prévoit en outre une sanction spéciale dans le Code pénal¹ lorsqu'une personne - femme ou homme - est contrainte à dissimuler son visage (complément de l'art. 181, al. 2 sur la contrainte).

2 Procédure de consultation

La consultation externe a porté sur l'avant-projet de loi. Ainsi, et bien que certains participants se soient aussi exprimés sur l'initiative², le présent rapport ne porte que sur les avis concernant le contre-projet indirect. Il pourra être tenu compte des arguments soulevés à l'égard de l'initiative pour l'appréciation de celle-ci dans le message du Conseil fédéral.

¹ CP; RS 311.0

² ZH, BE, GL, BS, SH, AG, TI, PEV, pvl, UDC, Amnesty, CFR, CSDE, EK, FPS, FSCI, hotelleriesuisse, PJLS, TDF, UDF, USS, UVS.

Au total, 63 prises de position ont été reçues. Ont répondu 25 cantons³, 8 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale⁴ et 30 organisations et autres participants⁵. Le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif fédéral ont expressément renoncé à formuler un avis. Le canton d'Uri n'a pas pris position non plus. Une liste des participants figure en annexe.

3 Synthèse des principaux résultats de la procédure de consultation

3.1 Appréciation générale du besoin de légiférer

La majorité des participants ne s'est pas expressément exprimée quant au besoin de légiférer sur la question de la dissimulation du visage. Ceux qui l'ont fait ne sont pas unanimes.

Parmi ceux qui reconnaissent un besoin de légiférer, on peut distinguer les participants qui estiment que le contre-projet répond à ce besoin⁶ et ceux qui estiment qu'il ne va pas assez loin et qu'une interdiction générale de se dissimuler le visage est nécessaire⁷.

Parmi les participants qui doutent de l'existence d'un besoin de légiférer, ou qui le nient, la plupart sont aussi opposés au contre-projet. 5 cantons⁸, 1 parti⁹ et 4 participants issus des milieux concernés¹⁰ sont d'avis que le cadre légal cantonal et/ou fédéral actuellement applicable est suffisant¹¹. Les Verts trouvent inutile et disproportionné de prévoir des règles vestimentaires. Il faudrait selon eux plutôt miser sur le dialogue et l'intégration dans la société en général et le travail en particulier. BE doute du fait qu'une réglementation en la matière soit opportune de manière générale. Les Verts et la CCDJP estiment que, par respect du fédéralisme, la question du besoin de légiférer doit être laissée aux cantons. La CCDJP relève d'ailleurs qu'elle n'a pas connaissance de problèmes en lien avec des femmes portant la burqa ou le niqab. La CFR considère qu'il n'y a aucun besoin de légiférer en la matière, que ce soit au niveau cantonal ou fédéral.

Certains participants, tout en doutant du besoin de légiférer, soutiennent néanmoins le contre-projet. Tel est le cas de AR, qui s'interroge sur l'utilité du contre-projet et qui estime qu'il est problématique de légiférer lorsqu'il n'y a pas de besoin d'agir. Tel est aussi le cas de GE, qui le soutient mais qui indique que les dispositions en vigueur sur son sol seraient suffisantes. Le PBD s'interroge également mais conclut au final que le contre-projet permettra aux autorités de procéder plus facilement aux identifications prévues.

3.2 Appréciation générale du contre-projet indirect

44 participants se sont exprimés plutôt favorablement sur le contre-projet. 17 y adhèrent purement et simplement (7 cantons, 2 partis et 8 participants issus des milieux concernés),

³ ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU.

⁴ PDC, PLR, PS, UDC, Les Verts, PBD, PEV, pvl.

⁵ ACS, alliance f, Amnesty, ASOEC, ASSH, CEC, CCDJP, CFQF, CFR, CPS, CSDE, ECC, EK, FJS, FOIS, FPS, Frauenzentrale, FSCI, FST, hotelleriesuisse, Intellectio, IntUN, LFC, MPCVD, PJLS, TDF, UDF, USS, UVS, VFG.

⁶ OW, AG, JU, PDC.

⁷ VD, UDC, PEV, EK, IntUN, UDF. L'UVS a communiqué une prise de position divisée: certains de ses membres adhèrent sans réserves au contre-projet, pour d'autres le contre-projet ne va pas assez loin.

⁸ ZH, BE, SZ, BS, BL.

⁹ Les Verts.

¹⁰ CCDJP (cantonal), MPCVD, USS, une partie des membres de l'UVS.

¹¹ ZH explique que le droit cantonal permet déjà d'identifier une personne de force si besoin; SZ et BL indiquent que l'identification visuelle des personnes voilées ou masquées est déjà requise en cas d'identification par une autorité; selon BS, le droit cantonal et l'art. 286 CP sont suffisants pour traiter les cas de personnes refusant de dévoiler leur visage lors d'une identification. Selon le MPCVD, l'art. 286 CP est suffisant, selon la CCDJP, les cadres légaux cantonaux sont suffisants.

alors que 27 l'approuvent tout en émettant des réserves. Il s'agit de 11 cantons¹², 3 partis politiques¹³, et de 13 participants issus des milieux concernés¹⁴. 19 participants s'opposent au contre-projet (7 cantons, 3 partis et 9 participants issus des milieux concernés¹⁵).

14 cantons¹⁶, 1 parti¹⁷ et 3 participants issus des milieux concernés¹⁸ saluent le fait que le contre-projet respecte l'autonomie des cantons en leur laissant le choix de légiférer ou non sur l'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public, en fonction de leurs besoins. SO donne l'exemple des destinations touristiques. GE étant particulièrement concernée par le tourisme du Moyen-Orient, il indique qu'une interdiction de se dissimuler le visage serait excessive. Hotelleriesuisse ajoute que les touristes du Golfe constituent une part importante du marché, ce dont le contre-projet tient compte. AR ajoute que le texte tient compte du fait que la thématique est controversée tant au Parlement que dans les cantons.

Certains participants relèvent que le contre-projet répond aux problèmes de manière ciblée là où l'identification est nécessaire au lieu de prévoir une interdiction générale¹⁹. Selon GE, le contre-projet permet aux autorités d'accomplir leurs tâches de manière proportionnée. Plusieurs participants sont d'avis que le contre-projet propose des solutions opportunes et mesurées à des problèmes concrets et qu'il tient compte du principe de proportionnalité²⁰. La solution du contre-projet est, selon SO, apte à réagir aux incertitudes et craintes de manière conforme à la Constitution.

Le fait que le contre-projet ne vise pas une religion ou un groupe de personnes est également salué, en regard principalement du principe de non-discrimination²¹, ainsi que le fait qu'il préserve l'état de droit et la liberté des personnes concernées²². Pour la CSDE, le but d'identification est légitime et ne stigmatise pas les femmes musulmanes. Hotelleriesuisse se positionne pour une Suisse ouverte et tolérante.

Quelques participants considèrent que le contre-projet propose des règles claires et faciles à appliquer²³ et qu'il établirait une pratique uniforme bienvenue²⁴. Frauenzentrale le qualifie de pragmatique. Pour la CFQF et FJS, le projet a le mérite de montrer que dans des situations relatives à la sécurité, dévoiler son visage est nécessaire. L'ASOEC mentionne pour sa part que l'identification de femmes voilées ne pose aucun problème dans son domaine: elle se fait par des femmes, dans une pièce séparée.

Le PS est favorable au contre-projet mais souhaite que le Conseil fédéral saisisse l'occasion du débat sur le contre-projet indirect et sur l'initiative pour renforcer le droit à l'autodétermination et l'égalité entre femmes et hommes en procédant à une série de modifications constitutionnelles ou légales²⁵. CFQF et FJS souhaitent que la Confédération s'implique auprès des

¹² OW, GL, FR, SO, SH, AR, GR, AG, TG, VS, NE.

¹³ PBD, PLR, PS.

¹⁴ Alliance f, ACS, Amnesty, ASOEC, ASSH, CEC, CFQF, CPS, CSDE, FJS, Frauenzentrale, Intellectio, UVS.

¹⁵ ZH, BE, SZ, ZG, BS, BL, VD, UDC, Les Verts, PEV, CCDJP, CFR, EK, IntUN, MPCVD, TDF, UDF, USS, VFG.

¹⁶ BE (malgré son opposition au contre-projet), LU, OW, NW, FR, SO, AR, AI, SG, GR, TI, VS, NE, JU.

¹⁷ PDC.

¹⁸ CPS, ECC, hotelleriesuisse.

¹⁹ LU, SH, TI, VS, JU, PLR, pvl, Amnesty, CFQF, FJS, ECC, FSCI, FST, hotelleriesuisse, PJLS.

²⁰ SH, SO, VS, PS, CFQF, ECC FJS, FST.

²¹ FR, ECC, FJS, FSCI, hotelleriesuisse, PJLS.

²² FST.

²³ TI, alliance f, CSDE.

²⁴ TI, alliance f, Frauenzentrale.

²⁵ Il propose ainsi d'introduire un nouvel art. 36a Cst. qui consacrerait la protection de la liberté personnelle dans le cadre du mariage et de la famille. Ensuite, il propose de compléter l'art. 8, al. 3, Cst. en y insérant l'égalité entre femmes et hommes dans la société afin d'avoir une mise en œuvre effective de l'égalité. Ce complément s'accompagnerait de l'ajout d'une lettre supplémentaire concernant l'égalité entre femmes et hommes dans la société à l'art. 14, al. 2, de la loi sur l'égalité (RS 151.1). Par ailleurs, pour favoriser l'intégration des femmes migrantes, il est proposé de spécifier, à l'art. 55, al. 3 de la loi fédérale sur les étrangers (RS 142.20), que les contributions financières de la Confédération aux projets d'intégration des étrangers vise en particulier les femmes. Le PS estime aussi qu'une politique en matière d'égalité cohérente doit se refléter dans la politique extérieure de la Suisse et propose de compléter l'art. 54, al. 2, Cst. avec un objectif d'assurer l'égalité entre

cantons pour que ces derniers interdisent de dissimuler son visage dans les écoles et les hautes écoles.

FOIS adhère au contre-projet mais soulève que de nombreuses questions restent ouvertes, telles que la définition de la liberté individuelle et de la liberté de croyance et de conscience.

Le PBD se demande s'il n'est pas possible d'incorporer cette nouvelle réglementation dans le cadre légal déjà existant au lieu de créer une nouvelle loi distincte.

Parmi les 19 participants qui s'opposent au contre-projet, certains estiment qu'il n'est pas nécessaire, respectivement qu'il n'apporte aucune valeur ajoutée par rapport à la situation actuelle, principalement parce que le cadre légal est suffisant²⁶. ZH explique que le seul cas de figure dans lequel le contre-projet s'appliquerait est le contrôle aux frontières à l'aéroport; or l'identification visuelle des personnes voilées lors de ces contrôles ne pose aucun problème. ZH et BL se disent contre une législation purement symbolique qui n'apporte aucune plus-value concrète²⁷.

Les Verts estiment que le contre-projet ne règle qu'une poignée de situations qui ne posent pas de problème d'ordre public et ne contribue en rien à assurer l'égalité entre sexes et le respect des droits des femmes musulmanes. La CFR estime que le contre-projet est contre-productif. Pour TDF, les buts de protection des femmes contre la violence et d'égalité doivent être atteints par d'autres mesures, telles que l'augmentation des ressources pour les conseils en matière d'égalité ou la formation d'employés spécialisés dans ce domaine.

Selon ZG, la restriction à la liberté individuelle qu'implique une réglementation sur l'habillement n'est légitimée par aucun intérêt public et la mise en œuvre d'interdictions dans le domaine des habitudes de vie est difficile et coûteuse, voire entraînerait plus de problèmes que de solutions. Selon ZG et la CCDJP, réglementer l'habillement est incompatible avec une société libérale.

L'USS estime au surplus que le contre-projet visera dans les faits principalement les fans de foot, et qu'il fera peser une responsabilité disproportionnée sur les employés des transports publics.

Comme mentionné sous le ch. 3.1, certains participants sont favorables à une interdiction générale de se dissimuler le visage.

L'UDC, l'UDF et EK estiment que les solutions cantonales que le contre-projet défend ne sont pas appropriées et que la thématique nécessite une règle au plan fédéral, que ce soit au niveau d'une loi ou de la Constitution. Il serait selon l'UDF et EK illogique qu'une touriste puisse enlever son voile dans un canton et le garder dans un autre. L'UDC souhaite en particulier que le contre-projet contienne une interdiction générale du port du voile intégral pour montrer que cette pratique n'est pas tolérée dans un Etat libre fondé sur des valeurs chrétiennes occidentales.

Certains participants sont pour une interdiction générale, mais prévue par la loi et non par la Constitution²⁸. Certains en précisent aussi les modalités²⁹. À cet égard, VD rappelle que l'interdiction du voile intégral dans l'espace public respecte le principe de proportionnalité se-

femmes et hommes. Enfin, il souhaite ajouter une let. c à l'art. 5, al. 2, de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), qui prévoirait que la Suisse encourage l'amélioration de la situation des femmes.

²⁶ ZH, BE, SZ, ZG, BS, BL, Les Verts, CCDJP, CFR, USS.

²⁷ ZH fait référence à l'art. 4 du contre-projet sur la modification du code pénal, tandis que BL se réfère à l'ensemble du contre-projet.

²⁸ ZH, VD, PEV, IntUN, certaines villes de l'UVS.

²⁹ Une liste d'exceptions légales pour IntUN, et une différenciation selon le cas d'espèce pour le PEV (contacts avec les autorités, espace public, école, manifestations publiques, magasins et restaurants, etc).

lon la Cour européenne des droits de l'homme. ZH demande ainsi que soit élaboré un nouveau contre-projet contenant une interdiction générale de se cacher le visage et des règles sur les conséquences de sa violation, arguant que dans une société libérale basée sur l'Etat de droit et l'égalité, le voile intégral n'est pas acceptable. IntUN insiste sur le fait que le voile intégral ne peut être toléré pour des questions d'égalité entre femmes et hommes et que le contre-projet n'apporte pas de réponse à cette problématique précise. Le MPCVD regrette que toute réflexion sur le droit à se dissimuler le visage dans l'espace public est évitée, notamment en vue des enjeux sécuritaires liés au terrorisme, et trouve que le contre-projet manque de clarté et qu'il est très peu abouti.

Les participants qui se sont clairement exprimés au sujet du contre-projet en tant qu'alternative à l'initiative sont divisés. FR estime qu'il répond aux préoccupations des initiants tout en corrigeant l'inadéquation de l'initiative. GL estime qu'il va dans le bon sens mais pense que les initiants ne vont pas retirer leur initiative. 6 participants³⁰ doutent que le contre-projet puisse être comparé à l'initiative, l'objet principal de cette dernière - l'interdiction de dissimulation son visage dans l'espace public - n'étant pas pris en compte. Selon l'UDC, le contre-projet n'aura aucun effet préventif sur les violences des personnes masquées aux événements sportifs et sur l'oppression idéologique des femmes. L'UDF est d'avis que le contre-projet détourne l'attention du problème de l'atteinte à l'ordre public et de la mise en danger des personnes et des biens.

Le MPCVD estime que le choix du Conseil fédéral revient à instaurer un droit de se dissimuler le visage et regrette qu'il n'ait pas opté, comme l'ont fait d'autres pays, pour un régime d'interdictions assorties d'exceptions.

CPS n'est pas convaincu que l'argument du Conseil fédéral selon lequel la discrimination des femmes comporte diverses facettes dont certaines plus évidentes que la question de la burqa puisse justifier de ne pas agir dans ce domaine. En effet, le voile intégral n'est pas compatible avec la culture suisse, crée de la méfiance et est perçu comme un signe d'oppression des femmes. Il n'est au surplus pas logique de considérer une interdiction générale comme incompatible avec un ordre social libéral tout en prévoyant que les cantons puissent y recourir.

3.3 Autres remarques générales

On relèvera encore que 8 cantons (2 opposés au contre-projet et 6 y adhérant)³¹ ont fait état de leurs législations respectives en la matière. FR dispose déjà d'une loi qui sanctionne la personne qui se rend méconnaissable lors de manifestations qui impliquent un usage accru du domaine public et estime couvrir déjà une partie des situations prévues par le contre-projet. SO a une législation similaire et ne voit pas de besoin de prévoir d'autres interdictions au plan cantonal. TI a inscrit dans sa constitution l'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public. NE s'est doté d'une loi prévoyant l'interdiction de se dissimuler le visage lors de manifestations sportives. À GE, les dispositions cantonales existantes concernant l'interdiction de dissimuler son visage lors d'une manifestation sur la voie publique sont considérées comme suffisantes en regard de l'initiative. Une loi du JU interdit de se masquer lors de manifestations impliquant un usage accru du domaine public. BE dispose d'une directive concernant le port du voile à l'école et d'une loi régissant le port de masques lors de manifestations publiques nécessitant une autorisation. ZH dispose également d'une loi réglant la dissimulation du visage lors de manifestations publiques.

³⁰ SZ, BL, AR, UDC, UDF, EK.

³¹ ZH, BE (contre); FR, NE, GE, SO, TI, JU (pour).

Sans égard à la position de leurs auteurs s'agissant du contre-projet indirect, et sans prétendre à l'exhaustivité, on peut encore mentionner les remarques suivantes:

FR et la CSDE suggèrent que le message accompagnant le projet de loi contienne des informations plus précises concernant l'étendue de la problématique de la dissimulation du visage lorsque l'identification par les autorités est nécessaire et les réponses apportées jusqu'à présent.

Intellectio souhaite que lors du vote, il soit clair que l'on parle du voile intégral et non du simple voile sur les cheveux, afin d'éviter toute confusion.

TDF estime que les représentants et représentantes des autorités tenues d'identifier les personnes devraient être formées de manière ciblée sur les domaines de la violence et de l'égalité.

3.4 Avis sur les différents articles de l'avant-projet

3.4.1 Titre

4 participants³² estiment que le titre de la loi ne correspond pas à son contenu et qu'il faudrait en changer. VS, FR, CSDE proposent "Loi fédérale sur la dissimulation du visage", ce qui permettrait d'éviter de mettre en avant l'interdiction d'un vêtement, mais plutôt l'obligation de montrer son visage lorsque cela est requis par les autorités.

Une définition légale de la dissimulation du visage est nécessaire selon la CPS.

3.4.2 Art. 1 Obligation de montrer son visage

AG trouve cette disposition utile: la création d'un devoir de montrer son visage facilite l'accomplissement de la tâche d'identification pour les autorités.

Considérant l'obligation de se découvrir le visage comme une restriction à la liberté d'expression, Amnesty salue la volonté de donner une base légale à cette restriction et relève que les situations énumérées aux al. 1 et 2 constituent des cas clairs d'un intérêt public prépondérant.

3 cantons³³ estiment que l'on peut aujourd'hui déjà exiger que la personne montre son visage pour exécuter une tâche publique et que la nouvelle disposition n'apporte rien. Selon BE, les personnes qui demandent un service à l'Etat vont forcément montrer leur visage.

Selon quelques participants, l'obligation de dévoiler son visage devrait aller plus loin et s'appliquer aussi à l'intérieur des bâtiments de l'administration³⁴ et/ou lors de rapports avec les représentants d'autorités en général³⁵.

Le PBD considère qu'il est nécessaire de compléter cet article par une interdiction générale de se masquer lors de manifestations et de matchs de foot. Au vu des violences répétées, les émeutiers masqués pourraient être séparés à un stade précoce de la manifestation.

OW fait remarquer que le fait de cacher son visage a des impacts dans deux autres domaines que celui de l'identification: la sécurité routière (le champ de vision et la communication avec les autres usagers de la route sont limités) et la participation à une procédure pénale. Concernant cette dernière, OW mentionne que d'une part les réactions du visage peuvent donner des informations essentielles et d'autre part engager des poursuites pénales contre une personne au visage voilé est difficile. Pour ces raisons, le canton propose alors

³² FR, AR, VS, CSDE.

³³ BS, AR, SZ.

³⁴ GL.

³⁵ GL, MPCVD. Ce dernier propose à ce propos de s'inspirer des solutions de la province canadienne de Québec ou de l'Etat australien de Nouvelle-Galles du Sud.

qu'une modification de l'art. 31 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière³⁶ en lien avec l'art. 3 LCR ainsi qu'un complément au Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007³⁷ soient examinés. Le MPCVD relève également la nécessité de se découvrir le visage compte tenu de l'importance de la communication non verbale des expressions faciales pour la bonne conduite des auditions et de l'inégalité de traitement par rapport à un justiciable comparaisant à visage découvert et souhaite par conséquent également que l'audition pénale soit prise en compte.

Al. 1

Plusieurs participants³⁸ estiment que le texte de l'al. 1 doit être complété de telle manière qu'il en ressorte que les autorités communales exécutant du droit fédéral sont aussi visées. Certains participants proposent ainsi de les mentionner expressément³⁹. D'autres proposent de remplacer le texte par "lorsqu'un représentant d'une autorité suisse [...]", afin d'y englober aussi les autorités régionales⁴⁰. AG, le PBD et la CPS proposent au demeurant de compléter l'al. 1 pour y inclure les autorités compétentes en matière de justice et de poursuite pénale, qui ne sont pas comprises dans la notion d'autorité compétente dans le domaine de la sécurité. Certains participants souhaitent que le domaine de l'état civil soit lui aussi mentionnée⁴¹. L'UVS propose d'utiliser la notion plus large d' "affaires sociales" ("*Sozialwesen*") au lieu des "assurances sociales".

Amnesty estime qu'il doit être rendu clair que la référence au domaine des migrations ne saurait constituer un motif de s'opposer au voile intégral dans les centres d'accueil. Cela doit viser les contrôles aux frontières, les vérifications d'identité de routine ou sur suspicion. TDF exige que les contrôles du visage se fassent uniquement par des femmes représentantes d'une autorité et dans des pièces protégées.

Les termes "en vertu du droit fédéral" posent un problème d'application selon 5 participants⁴². L'obligation de montrer son visage pourrait ne pas s'appliquer si une autorité accomplit une tâche relevant du droit cantonal. Dans le domaine des mesures de police, il n'est pas toujours facile de savoir si une identification découle du droit cantonal ou du droit fédéral. Dans la pratique, ces deux types de contrôle se chevauchent. NE indique que, pour éviter toute confusion pour les policiers cantonaux, il aurait été alors plus judicieux de prévoir une sanction dans le code pénal pour toute personne refusant de se découvrir le visage sur demande d'une autorité. L'UDC suggère d'ouvrir l'application du projet de loi au devoir d'identification basé sur le droit cantonal. Bien qu'elle y voit des risques d'ambiguïtés, l'UVS estime que la disposition présente l'avantage de ne pas s'immiscer dans les compétences des cantons. Elle propose toutefois que le message du Conseil fédéral indique clairement que l'obligation de dévoiler son visage dans le but d'identification, qui résultait jusqu'à présent du droit cantonal, reste applicable.

Al. 2

Selon l'UVS, cette disposition pourrait s'avérer trop difficile à appliquer, en particulier dans le domaine de la police.

3.4.3 Art. 2 Non-respect de l'obligation de montrer son visage

FR et SO estiment que le contre-projet est lacunaire sur la façon de procéder pour donner suite à une injonction qui n'est pas respectée. SO relève que le contre-projet ne prévoit pas

³⁶ LCR; RS 741.01

³⁷ RS 312.0

³⁸ BE, OW, AG, PBD, ACS, ASOEC, ASSH, CEC, CCDJP, UVS.

³⁹ BE, AG, PBD, ASC, ASSH, ASOEC UVS.

⁴⁰ CEC, CCDJP.

⁴¹ ASOEC, CCDJP, CEC, UVS.

⁴² SH, VD, NE, UDC, UVS.

de base légale pour forcer une personne à montrer son visage, et que dans le cadre d'une procédure pénale, cela devrait être ordonné par un procureur.

Selon OW, la disposition pénale n'est pas assez concrète pour être mise en œuvre par les cantons et il faut éviter que celle-ci conduise à des procédures pénales compliquées et coûteuses lors de son application.

Selon le MPCVD, la poursuite pénale serait inapplicable au vu de toutes les conditions requises: il faudrait prouver qu'une injonction a bel et bien été répétée et comprise, que le représentant de l'autorité avait la qualité pour le faire et que la tâche exécutée découlait du droit fédéral.

Al. 1

FR relève qu'il n'est pas précisé si et comment une autorité peut contraindre une personne à dévoiler son visage et que par conséquent l'efficacité de cette norme est discutable.

CFQF, FJS et FPS souhaitent qu'il soit rendu clair que l'injonction doit être formulée selon les circonstances de telle manière que la personne comprenne ce que l'on attend d'elle.

SZ souligne que la question du destinataire de l'amende n'est pas résolue, lorsque la personne n'est pas clairement identifiée et que la procédure sur les amendes d'ordre ne s'applique pas. BL doute du fait que la menace de l'amende soit assez dissuasive, au vu de la question de savoir à qui l'envoyer si la personne ne peut finalement pas être identifiée. De même, selon le MPCVD, l'obstination à maintenir son visage dissimulé pourrait conduire à l'impossibilité d'établir l'identité de la personne, voire à contrecarrer totalement une poursuite pénale.

SZ estime que le non-respect ne peut se régler par une amende car il est difficile de connaître le destinataire de l'amende si la personne n'a finalement pas pu être identifiée. AR ajoute que la menace d'une amende ne change rien au fait qu'il ne pourra être renoncé à l'identification. VFG estime que l'autorité doit pouvoir agir par la contrainte, avec l'aide de la police le cas échéant. La CPS juge aussi nécessaire de prévoir une base légale permettant à une autorité de découvrir le visage d'une personne réticente de force, car il existe des cas de figure où cela est nécessaire. Elle pense que mentionner l'amende est par contre inutile (elle est déjà prévue pour ce cas de figure par l'art. 292 CP), une sanction inscrite dans le droit des étrangers serait plus efficace, sous réserve des cas touchant des ressortissants suisses. CFQF et FJS sont d'avis contraire: le refus doit avoir pour conséquence la seule amende, sans devoir montrer son visage sous contrainte. Pour le pvl, la solution pénale doit rester *l'ultima ratio*, l'expérience montre que beaucoup de personnes se laissent convaincre de montrer leur visage.

Le MPCVD relève que certains Etats européens ont prévu une sanction plus lourde qu'une amende en cas de réitération; or, les contraventions ne sont pas inscrites au casier judiciaire et la réitération ne pourra alors pas être identifiée.

TDF souligne l'inégalité entre une possible amende maximale de 10'000 CHF pour une femme refusant de montrer son visage et une peine maximale de 3'000 CHF pour l'auteur d'une contrainte.

Al. 2

Pour FR, cette exception est formulée de manière confuse. La vérification de la réalisation de l'infraction requerra des autorités de poursuite pénale de vérifier à chaque fois si l'intérêt public exige qu'une personne montre son visage. Les termes "exclusivement dans les intérêts de la personne" doivent être clarifiés selon UVS.

TG estime qu'il faudrait compléter cette disposition de telle sorte qu'il soit mentionné qu'en cas de refus de montrer son visage, la prestation ou le service peut être refusé faute de pouvoir identifier la personne.

Pour VFG, le fait que la prestation soit refusée ne change rien par rapport au droit actuel.

3.4.4 Art. 3 Poursuite et jugement

BL regrette le fait que les autorités de poursuite pénale cantonales pourraient avoir à supporter des coûts supplémentaires.

TI indique que sa loi cantonale prévoit une amende allant jusqu'à 10'000 CHF.

SO pense qu'il est difficile d'évaluer dans quelle mesure la création de nouvelles infractions pénales entraînera une charge supplémentaire pour les autorités pénales cantonales, mais un petit nombre de cas est vraisemblablement à supposer.

3.4.5 Art. 4 Modification du droit en vigueur

La modification du CP concernant la contrainte est accueillie de manière assez contrastée, y compris auprès des participants favorables au contre-projet. En effet, certains participants approuvent le contre-projet dans son ensemble mais s'opposent à cette disposition⁴³ alors qu'au contraire, d'autres rejettent le contre-projet mais approuvent néanmoins son art. 4⁴⁴.

La disposition est approuvée par 41 participants. Sont comptés 27 participants qui l'approuvent explicitement⁴⁵, et 14 participants⁴⁶ qui adhèrent au projet sans formuler de remarques sur cette disposition. 22 participants s'opposent à cette disposition. Sont comptés ceux qui s'y opposent expressément⁴⁷, et ceux qui s'opposent au contre-projet dans son ensemble, sans toutefois se prononcer de manière particulière sur cette disposition⁴⁸.

VD salue le fait de préciser le type de contrainte pouvant faire l'objet de poursuites par les autorités pénales et propose d'ajouter une nouvelle norme qui ferait explicitement référence à tout type de contrainte pour des motifs religieux.

Certains participants relèvent qu'elle signale clairement qu'une telle contrainte est incompatible avec l'Etat de droit suisse⁴⁹ et qu'aucun acte de contrainte de dissimuler le visage n'est toléré⁵⁰. Quelques participants⁵¹ pensent qu'elle permettra de mieux protéger les femmes contre la restriction de leur droit à l'autodétermination, étant donné que forcer une femme à se couvrir le visage nie son identité et son individualité, la stigmatise et a pour conséquence de l'exclure de la société. L'UDC lui reconnaît un effet préventif, malgré le fait que cette contrainte est déjà punissable.

Pour la CFQF, LFC et FJS, il est essentiel que l'interdiction de la contrainte de couvrir son visage s'étende à l'espace public et privé.

⁴³ OW, FR, SO, AR, GR, TG, PLR, CPS.

⁴⁴ VD, UDC, PEV, EK.

⁴⁵ AG, TI, VD, NE, GE, JU, PDC, PS, UDC, PBD, PEV, pvl, alliance f, Amnesty, CSDE, CFQF, ECC, EK, FJS, FPS, Frauenzentrale, FSCI, FST, Intellectio, LFC, PJLS, VFG.

⁴⁶ LU, NW, GL, SH, AI, SG, VS, ACS, ASOEC, ASSH, CEC, FOIS, hotelleriesuisse, UVS.

⁴⁷ ZH, BE, SZ, OW, FR, SO, BS, BL, AR, GR, TG, PLR, Les Verts, CPS, MPCVD, UDF, USS.

⁴⁸ ZG, CCDJP, CFR, IntUN, TDF.

⁴⁹ AG, CFQF, FJS.

⁵⁰ GE, PBD, PEV, FPS et FST.

⁵¹ GE, CFQF, FJS, LFC.

Certains participants, tout en l'admettant, notamment parce que son message en termes d'égalité des sexes leur paraît important⁵², relèvent que le droit actuel serait suffisant⁵³, que la disposition sera difficile à appliquer⁵⁴, ou émettent des doutes sur son efficacité⁵⁵.

Alliance f et Frauenzentrale, pour qui la raison de l'inclusion de la norme à l'art. 181 CP n'est pas claire, préféreraient que cette dernière fasse l'objet d'un article séparé du code pénal, par exemple un art. 181b intitulé "Dissimulation du visage" ("*Gesichtsverhüllung*").

Intellectio propose de compléter la disposition par "en particulier dans le domaine de l'éducation" ("*insbesondere auch innerhalb der Erziehungssituation*").

La plupart des participants qui s'opposent à la disposition relève qu'elle est inutile dans la mesure où l'état de fait visé est déjà puni aujourd'hui⁵⁶, et/ou qu'il ne faut pas légiférer à titre symbolique ou politique⁵⁷. Selon AR, l'argument selon lequel il s'agit de donner un signal fort peut s'appliquer à d'autres situations et n'est ainsi pas pertinent. Selon SO, le but recherché pourrait plutôt être atteint par des mesures telles que l'information, aux milieux concernés et à la population en général, sur la punissabilité de la contrainte et sur les droits des femmes. L'USS estime qu'il faut plutôt mettre en œuvre le droit actuel afin de s'assurer que les personnes concernées soient protégées, en particulier dans les cas où elles n'ont pas de passeport ou que ce dernier est conditionné à leur état civil. GR et UDF ajoutent que cette infraction serait difficile à prouver. Certains participants⁵⁸ relèvent que les personnes concernées étant très intégrées dans leurs communautés familiales et culturelles, elles n'auraient en réalité que très peu de moyens d'exercer leurs droits.

3.4.6 Art. 5 Référendum et entrée en vigueur

Selon SH, afin d'éviter des difficultés d'application, les cantons auront à prévoir des règles similaires aux art. 1 et 2 du contre-projet dans leurs législations respectives. Pour ce faire, SH estime qu'un délai transitoire d'au moins 2 ans est nécessaire.

⁵² PBD, alliance f, Frauenzentrale, FSCI, PJLS.

⁵³ NE, PDC, PS, alliance f, Frauenzentrale, FSCI, PJLS.

⁵⁴ NE, PBD, alliance f, Amnesty, Frauenzentrale.

⁵⁵ PDC.

⁵⁶ ZH, BE, SZ, OW, FR, SO, BS, BL, AR, GR, TG, PLR, Les Verts, CPS, MPCVD, USS.

⁵⁷ ZH, SO, BL, PLR, MPCVD.

⁵⁸ Par ex MPCVD.

Verzeichnis der Eingaben
Liste des participants ayant répondu
Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

Les Verts	Parti écologiste suisse (Les Verts) Grüne Partei der Schweiz (Grüne) Partito ecologista svizzero (I Verdi)
PBD	Bürgerlich-Demokratische Partei BDP Parti bourgeois-démocratique PBD Partito borghese democratico PBD
PDC	Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti Démocrate-Chrétien PDC Partito Popolare Democratico PPD

PEV	Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV
PLR	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali PLD. Ils Liberals
PS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti Socialiste Suisse PS Partito Socialista Svizzero PS
pvl	Grünliberale Partei glp Parti vert'libéral Partito verde liberale svizzero
UDC	Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC
UDF	Eidgenössisch-Demokratische Union Union Démocratique Fédérale Unione Democratica Federale

Betroffene Kreise / Milieux concernés / Ambienti interessati

ACS	Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione dei Comuni Svizzeri
alliance f	Bund Schweizerischer Frauenorganisationen Alliance de sociétés féminines suisses Alleanza delle società femminili svizzere
Amnesty	Amnesty International
ASOEC (abréviation libre)	Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen Association suisse des officiers de l'état civil Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen
ASSH	Verband Schweizerischer Einwohnerdienste Association suisse des services des habitants Associazione svizzera dei servizi agli abitanti
CEC	Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil Conferenza delle autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile
CCDJP	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren Conférence des directrices et des directeurs des départements cantonaux de justice et police Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CFQF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen Commission fédérale pour les questions féminines Commissione federale per le questioni femminili
CFR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus Commission fédérale de lutte contre le racisme Commissione federale contro il razzismo

CPS	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz Conférence des procureurs de Suisse Conferenza dei procuratori della Svizzera
CSDE	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten La Conférence Suisse des Délégué-e-s à l'Égalité entre Femmes et Hommes Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini
ECC (abréviation libre)	Christkatholische Kirche der Schweiz Église catholique-chrétienne de la Suisse Chiesa cattolica cristiana della Svizzera
EK	Egerkinger Komitee Comité Egerkinger Comitato Egerkinger
FJS (abréviation libre)	Juristinnen Schweiz FJS Giuriste Svizzera
FOIS	Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz Fédération d'organisations islamiques de Suisse Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere
FPS	Evangelische Frauen Schweiz Femmes Protestantes en Suisse
Frauenzentrale	Frauenzentrale Zürich
FSCI	Fédération suisse des communautés israélites Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund
FST	Schweizer Tourismus-Verband Fédération suisse du tourisme Federazione svizzera del turismo
hotelleriesuisse	hotelleriesuisse
Intellectio	Intellectio Schweizerische Agentur für Weltanschauung
IntUN (abréviation libre)	IntegraUNIVERSELL
LFC	Schweizerischer Katholischer Frauenbund Ligue suisse de femmes catholiques Unione svizzera delle donne cattoliche
MPCVD (abréviation libre)	Ministère public du Canton de Vaud
PJLS	Plattform der Liberalen Juden der Schweiz Plateforme des Juifs Libéraux de Suisse
TDF (abréviation libre)	Terre des Femmes Schweiz Terre des Femmes Suisse Terre des Femmes Svizzera
USS	Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
UVS	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses

VFG

VGF - Freikirchen Schweiz

Ont renoncé à prendre position

- Kanton Uri
Canton d'Uri
Cantone Uri
- Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
- Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale