

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
abrogeant la loi du 21 novembre 1938 sur les associations illicites

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Stéphane Montangero et consorts demandant au Conseil d'Etat l'abrogation de la loi du 21 novembre 1938 sur les associations illicites (08_POS_050)

1 INTRODUCTION

1.1 Rappel du postulat Stéphane Montangero et consorts demandant au Conseil d'Etat l'abrogation de la loi du 21 novembre 1938 sur les associations illicites – LASSI

Développement

Lors de l'examen par la Commission des affaires judiciaires de l'EMPL relatif à la réforme de la juridiction administrative et de la juridiction des assurances sociales - CODEX 2010 volet "droit public", les commissaires ont découvert, pour la plupart, l'existence de la loi du 21 novembre 1938, la loi sur les associations illicites (LASSI).

Celle-ci avait été votée dans une période bien particulière, à savoir la période de l'avant deuxième guerre mondiale et visait directement l'interdiction du communisme. Le premier article, notamment en son troisième alinéa, est en la matière on ne peut plus clair :

Art. 1

1. Les associations, organisations et groupements dont l'activité ou le but est contraire à l'ordre public, notamment ceux qui poursuivent le renversement par la violence des pouvoirs constitutionnels et des institutions publiques sont, quels que soient leur dénomination, leurs moyens et leurs buts apparents, illicites et interdits sur territoire vaudois.

2. Est également illicite et interdite sur territoire vaudois l'activité de telles associations, organisations et de tels groupements ayant leur siège ou leur direction hors du canton.

3. En conséquence, toute activité politique ou autre, publique ou privée, est interdite notamment aux associations, organisations et groupements qui sont affiliés directement ou indirectement à l'Internationale communiste, ainsi qu'à toute autre organisation internationale ou étrangère dont l'activité est contraire à l'ordre public, ou qui travaillent dans l'intérêt des organisations précitées.

Lors des discussions en commission, il est apparu que cette loi n'a pas été, aux dires du chef du DINT, utilisée depuis belle lurette. Il apparaît dès lors que cette loi pourrait être abrogée, sans risquer de créer un trou juridique, les activités des groupes extrémistes étant normalement régulées par d'autres instruments législatifs existants, notamment le Code pénal et la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sécurité intérieure (LMSI).

En conséquence, nous souhaitons par le présent postulat que le Conseil d'Etat abroge la loi du 21 novembre 1938 sur les associations illicites (LASSI).

Lausanne, le 11 mars 2008

Stéphane Montangero et 12 cosignataires

1.2 Prise en considération

Le postulat déposé le 11 mars 2008 a été renvoyé au Conseil d'Etat par vote du 1^{er} avril 2008.

2 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

2.1 Contexte historique entourant l'adoption de la LASSI

La loi sur les associations illicites (LASSI) a été adoptée le 21 novembre 1938 suite à la votation populaire du 30 janvier 1938 introduisant un article 8bis dans la Constitution vaudoise de 1885. Cet article avait la teneur suivante :

" Les associations et organisations affiliées directement ou indirectement à l'Internationale communiste, ainsi qu'à toute autre organisation internationale ou étrangère dont l'activité est contraire à l'ordre public, sont interdites sur le territoire du canton. "

L'article constitutionnel précité a été abrogé par votation populaire le 17 novembre 1946. L'abrogation soumise au peuple était fondée sur

- les changements politiques intervenus depuis la fin de la guerre,
- la dissolution du Komintern,
- le schématisme induit par le texte qui ne permet pas de distinguer avec suffisamment de netteté le "délit d'opinion" et "l'activité subversive",
- le fait qu'une interdiction générale, contraire à la mentalité vaudoise, présentait l'inconvénient de troubler la vie politique en rejetant de nombreux citoyens dans l'illégalité,
- le fait que les dispositions du Code pénal étaient suffisantes.

Le Conseil d'Etat de l'époque précisait, qu'en cas de ratification de l'abrogation de la disposition constitutionnelle, un projet de loi modifiant ou abrogeant la LASSI serait soumis au Grand Conseil (BGC printemps - août 1946 p. 1121 et ss).

En 1947, les articles 4 et 5 relatifs aux conséquences, pour un fonctionnaire, de l'appartenance à un groupe considéré comme illicite ont été abrogés au gré de l'adoption du statut de la fonction publique (BGC déc. 1947 p. 1050). Au passage, on relève que l'article 6, alinéa 3 aurait dû être abrogé simultanément.

En 2009, le projet CODEX_2010, volet droit public, a conduit à l'abrogation de l'article 3 et à la modification des articles 2 et 6 LASSI.

En 2010, le projet CODEX_2010, volets droit pénal et droit civil, a conduit à l'abrogation des articles 8 et 9 LASSI.

Il résulte de ce qui précède qu'à ce jour la LASSI est composée de deux articles qui définissent le but de la loi d'une part et les moyens à disposition des autorités d'autre part (articles 1^{er} et 2) ainsi que de deux articles à caractère pénal (articles 6 et 7). Toutes les autres dispositions ont été abrogées.

2.2 Champ d'application matériel de la LASSI

Article 1er LASSI

L'article 1^{er} LASSI définit le champ d'application de la loi. Il prévoit que la LASSI s'applique à des groupements organisés sous forme d'association ainsi qu'à des groupements amorphes. Ces groupements doivent avoir un but illicite ou une activité contraire à l'ordre public. Il est indifférent que

ces groupements aient leur siège ou direction sur le territoire vaudois ou en dehors (art. 1^{er}, al. 2).

Dans la mesure où les deux premières conditions sont remplies, la LASSI les "déclare " illicites et les interdit sur le territoire vaudois.

La déclaration d'illicéité prévue par l'article 1^{er}LASSI n'a aucun effet direct. Cette norme est en effet purement déclarative, elle ne peut à elle seule fonder une intervention étatique. Dans tous les cas, l'intervention de l'Etat nécessite donc une décision préalable constatant le caractère illicite de l'organisation concernée ou implique l'ouverture d'une action en dissolution selon l'article 78 du Code civil, s'il s'agit d'une association.

Quant à l'alinéa 3 de l'article 1^{er}, il est une réminiscence de l'article 8bis aCst-VD qui a perdu tout fondement avec l'abrogation de cette disposition constitutionnelle et la dissolution du Komintern. Cet alinéa aurait dû être abrogé, à la suite de l'abrogation de l'article 8bis aCst-VD, comme s'y était engagé le Conseil d'Etat lors du vote populaire du 17 novembre 1946.

Article 2 LASSI

L'article 2 LASSI permet :

- de prévenir et de faire cesser les activités des groupements visés par l'article 1^{er},
- d'interdire toute propagande,
- de saisir le matériel servant à l'activité interdite.

Hormis, le cas d'extrême urgence qui peut être directement soumis à la clause générale de police, l'interdiction d'activité, l'interdiction de propagande et la confiscation du matériel nécessitent une décision préalable par laquelle l'Etat constate le caractère illicite et prend les mesures d'interdiction idoines.

Si l'on compare cette disposition à l'arsenal législatif fédéral (voir ci-après ch. 2.4), l'on constate que l'article 2 est trop restrictif. En effet, la LASSI ne vise manifestement que les groupements dont l'activité principale ou le but sont contraires à l'ordre public. Or, l'on ne peut pas exclure que des organisations à but licite développent de façon sporadique une activité illicite. L'Etat doit également pouvoir intervenir dans ces cas de figure.

On notera également que la LASSI ne traite pas de la dissolution des associations qui relève exclusivement des autorités judiciaires civiles. La question est notamment réglée, sur le plan procédural, aux articles 7 et 17 du Code de droit privé judiciaire vaudois qui attribue la compétence de dissolution des associations fondées sur l'article 78 CC aux Tribunaux d'arrondissement et la compétence de requérir cette dissolution au Service juridique et législatif.

L'article 2 LASSI ne donne donc pas de moyens de dissolution – moyen qui au demeurant n'est envisageable que si le mouvement est constitué en association au sens du Code civil – mais uniquement les moyens d'interdire l'activité jugée illicite.

Articles 6 et 7

L'article 6, alinéas 1^{er} et 2 n'a pas d'autres fonctions que de définir la nature de la sanction pénale. L'alinéa 3 de cette disposition a, quant à lui, perdu toute portée suite à l'abrogation de l'article 18 de la loi pénale vaudoise par la loi du 4 juillet 2006.

L'article 7 LASSI reprend le principe posé à l'article 49 du Code pénal suisse. Il n'a donc aucune portée propre.

Il résulte de ce qui précède que la LASSI en son état actuel est soit insuffisante et doit être modifiée, soit inutile. Pour examiner cette alternative, il faut placer la LASSI dans le contexte légal actuel, et plus particulièrement en vérifier la portée par rapport aux moyens qui résultent du droit fédéral (cf ch. 2.4 et 2.5 ci-après).

2.3 Etat de la menace

Depuis 1981 (attentat arménien contre l'Uniprix, à Lausanne), le canton de Vaud n'a plus vécu d'acte de nature terroriste. Aucun mouvement potentiellement visé par la LASSI n'a sévi de manière importante dans le canton de Vaud à partir de cette date. Tout au plus relève-t-on, en juin 2009, la mise à feu de containers de l'ambassade italienne par un mouvement du parti communiste opposé au gouvernement Berlusconi. Ce phénomène est apparenté à la résurgence des brigades rouges en Italie sous le nom de "nouvelles brigades rouges". On a aussi enregistré des déprédations commises sur des commerces de fourrure ou d'alimentation par des associations de défense des animaux.

Au plan fédéral, la Confédération établit régulièrement un rapport sur l'état de la menace pesant sur la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse. Le dernier rapport, établi en 2012, intitulé "La sécurité de la Suisse - rapport de situation 2012 du Service de renseignement de la Confédération SRC" (ci-après : rapport 2012 document consultable en ligne[1]) identifie une série de menaces sur la sûreté extérieure et une série de menaces sur la sûreté intérieure. Seules ces dernières entrent dans l'éventuel champ d'application de la LASSI. Les menaces qui pèsent sur la sûreté intérieure selon ledit rapport, ainsi que selon un rapport établi le 22 juin 2009 par la Police cantonale, peuvent être résumées comme suit:

a) Hooliganisme

Le hooligan cause du désordre par plaisir, sans revendication politique. Il est souvent bien intégré dans la société hors de son activité de hooligan. Il s'agit en principe d'indépendants, extérieurs aux clubs de supporters et venant s'y mêler à l'occasion d'une rencontre sportive.

Il existe des clubs d'"ultras", en marge des associations sportives, qui regroupent les plus extrémistes des supporters. Il ne s'agit pas de hooligans et ils participent à la vie du club sportif, qui ne les renie pas. Il ne recherchent pas le conflit, mais ils ont "l'esprit du drapeau", de sorte que, provoqués, ils réagissent.

b) Les mouvements extrémistes

Au cours de ces dernières années, le potentiel de violence de l'extrémisme de gauche et de droite ainsi que de l'extrémisme de la cause animale est resté quasiment inchangé en Suisse. Pour l'heure, l'extrémisme de gauche est toutefois le seul ou presque à se manifester avec violence, alors que les deux autres ne déploient qu'à peine leur potentiel en la matière (rapport 2012 p. 46).

1° Affrontements entre extrémismes

On constate de plus en plus que les extrémismes recherchent le contact et l'affrontement entre eux (organisant par exemple des contre-manifestations). De même, ces affrontements ont tendance à se situer en dehors du périmètre concerné, voire du centre urbain.

2° Mouvements d'extrême gauche

Les mouvements d'extrême gauche sont notamment les Black Blocks et la Reconstruction révolutionnaire de Zurich (Revolutionärer Aufbau Zürich) RAZ.

Black Blocks

Les auteurs de trouble agissant à la faveur des manifestations d'extrême gauche, dénommés "black blocks", n'ont eux-mêmes pas de structure fixe qui pourrait tomber sous le coup de la LASSI. Leur organisation se fait de manière spontanée, à la faveur de l'événement, et est dissoute par la suite.

Les espaces autogérés sont inoffensifs en soi, mais peuvent servir de zone de support ou de repli lors d'événements ou de troubles organisés par les "black blocks".

Revolutionärer Aufbau Zürich (RAZ)

Il s'agit probablement du seul organisme d'extrême gauche suisse commettant des attentats, qu'il revendique. Son action est jusqu'ici limitée à la zone linguistique alémanique, mais il n'est pas

impensable qu'elle s'étende en Romandie.

3° Mouvements d'extrême droite

D'une manière générale, les mouvements d'extrême droite peuvent être mis en cause pour la diffusion d'une idéologie incitant au racisme ou à la violence.

Plusieurs groupements de skinheads sont connus : Blood and Honour Suisse (B&H), qui organise des réunions et des concerts, aussi à l'étranger, les Hammerskins suisses, Morgenstern et le Parti des Suisses Nationalistes (PSN).

c) Kurdes (PKK)

Le PKK n'est pas considéré à proprement parler, en Suisse, comme un mouvement terroriste. Cependant, en Turquie, il s'agit d'une force armée menant une guérilla et commettant des attentats.

d) Tigres tamouls (LTTE)

Les centres culturels tamouls renferment des éléments des tigres tamouls. Ceux-ci pourraient exercer des pressions pour obliger leurs compatriotes à l'effort de guerre. Dans le cadre d'une opération nationale contre l'antenne suisse des LTTE, dix personnes d'origine tamoule, dont plusieurs cadres présumés des LTTE, ont été arrêtées le 11 janvier 2011. Elles sont accusées de participation et de soutien à une organisation criminelle, de blanchiment d'argent, de chantage et de contrainte. L'enquête pénale ouverte par le Ministère public de la Confédération est toujours en cours.

[1]

http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/fr/home/documentation/publication/snd_publ.parsys.75510.downloadList

2.4 Moyens légaux actuels

Il paraît utile, avant d'aborder les moyens légaux à disposition des autorités pour assurer la sûreté intérieure, de rappeler la philosophie fédérale en matière de liberté d'expression notamment au plan politique. Ainsi, comme le rappelait le Conseil fédéral au parlement dans le rapport sur l'extrémisme du 25 août 2004 (FF 2004 p. 4693ss, sp. 4752): "*En principe, l'interdiction d'organisations et de partis suisses ou étrangers va à l'encontre de la tradition de la Suisse. De l'avis de la police, il n'est d'ailleurs guère possible d'appliquer ces interdictions de manière efficace, d'autant qu'elles incitent les membres d'organisations ou de partis à se réfugier dans la clandestinité.*". Les différents rapports explicatifs du Conseil fédéral à l'appui de l'adoption, puis des diverses modifications, de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) ont d'ailleurs mis l'accent sur la nécessité de disposer de moyens de prévention, plutôt que d'interdiction. Un seul cas d'interdiction a été prononcé par les autorités fédérales. Il s'agit de l'interdiction à durée limitée prononcée à l'encontre d'Al-Qaïda en novembre 2001.

La LASSI constitue une des lois permettant l'intervention étatique en matière de sûreté intérieure. Elle n'est toutefois pas la seule comme le montreront les lignes qui suivent.

La Constitution fédérale et la Constitution cantonale disposent que les libertés fondamentales peuvent être restreintes lorsque la loi le prévoit. Ces textes fondateurs réservent les cas de danger sérieux, direct et imminent. Il s'agit d'une réserve en faveur de la clause générale de police. Celle-ci est expressément réservée à l'article 125 Cst-VD. Le législateur fédéral et le législateur cantonal ont adopté des dispositions légales qui servent de base légale aux restrictions des libertés individuelles, telle que la liberté de réunion et de manifestation, la liberté de conscience et de croyance, la liberté d'expression et d'information, la liberté d'association ou la liberté politique.

Le contexte législatif dans lequel s'inscrit la LASSI a considérablement évolué depuis les années 30.

Au niveau fédéral, le législateur a introduit en mars 1997 une loi instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI - RS 120). Cette loi trouve son fondement à l'article 57 Cst. qui

prévoit que *la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives. Ils coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure.* Le maintien de la sécurité intérieure constitue ainsi une tâche concurrente. Les cantons sont donc libres d'adopter du droit cantonal, celui-ci devant toutefois s'inscrire dans les limites de leurs compétences.

Il résulte de l'article 2, alinéa 1^{er}LMSI que *la Confédération prend des mesures préventives (...) pour détecter précocement et combattre les dangers liés au terrorisme, au service de renseignements prohibé, à l'extrémisme violent et à la violence lors de manifestations sportives. Les renseignements obtenus doivent permettre aux autorités compétentes de la Confédération et des cantons d'intervenir à temps selon le droit applicable.* L'article 4, alinéa 1^{er}prévoit en outre que *chaque canton est responsable au premier chef de la sûreté intérieure sur son territoire.* Il assure cette sécurité intérieure sur la base notamment des moyens mis à sa disposition par la LMSI. La LMSI a été modifiée en 2006 puis en 2011 par l'introduction de l'article 13a (devenu 13e en 2011) et de l'article 2, alinéa 4, lettre e (devenu 13a en 2011) permettant la saisie, le séquestre et la confiscation de matériel de propagande dont le contenu incite à la violence. L'article 2, alinéas 2 et 3 LASSI fait désormais double emploi avec ces dispositions de rang fédéral.

Au niveau cantonal, le législateur a adopté en novembre 2004, une loi sur la protection de la population qui tend, entre autres buts, à assurer la protection de la population lors de crises graves ou de situations d'urgence. Cette dernière est une loi spéciale qui complète le droit de police tel qu'il résulte de la loi sur la police cantonale. Elle permet l'intervention des forces de police en vue d'assurer le maintien de l'ordre public, soit d'assurer la sûreté intérieure. Par ailleurs, il a adhéré au Concordat instituant des mesures contre la violence lors des manifestations sportives et adopté une loi d'application de ce Concordat entrés tous deux en vigueur le 1^{er}janvier 2010 (RSV 125.93 et 125.15). Ces textes visent les menaces à la sûreté intérieure liées aux hooligans notamment (sur cette question voir EMPD et EMPL n° 181 - avril 2009 proposant l'adoption de ces deux textes).

En parallèle de ces normes, il existe des normes pénales et des normes civiles, dont l'action en dissolution prévue par l'article 78 du Code civil, lorsque l'organisation concernée est une association.

2.5 En pratique

La principale difficulté rencontrée par les autorités est l'identification de la menace concrète. Cette identification implique des moyens d'investigations qui trouvent leur fondement dans la LMSI. La LASSI quant à elle ne donne pas de tels moyens au Canton. Il ne peut donc agir que lorsque le caractère illicite est évident, si bien que la prévention, tâche confiée à l'Etat par l'article 2, alinéa 1^{er}LASSI, est quasi inopérante.

Les risques qu'il convient de prendre en compte sont ceux liés à la propagande subversive, aux manifestations violentes et autres attaques contre l'Etat ou un grand nombre de personnes et leurs biens. En dehors de la LASSI, le droit en vigueur offre toutes les conditions d'intervention pour lutter contre ces risques. L'édifice juridique ne souffrirait donc pas de l'abrogation de la LASSI comme le démontreront les lignes qui suivent.

a) Manifestations violentes

La loi sur la police cantonale donne pour mission à la police cantonale d'assurer le maintien de la sécurité et de l'ordre publics (art. 1er LPol).

A cette fin, la loi donne aux forces de police le pouvoir :

- d'exiger la présentation des papiers d'identité
- de conduire au poste toute personne ne pouvant s'identifier
- de prendre des photos d'identité et les empreintes

- d'intervenir dans un domicile privé s'il y a des présomptions qu'il s'y déroule un crime ou un délit,
- d'accéder en tout temps aux lieux, manifestation et établissements ouverts au public.

Ces normes permettent aux forces de police d'intervenir lorsqu'il y a une atteinte à l'ordre ou à la sécurité publics.

La loi sur la protection de la population fixe les principes qui régissent notamment les crises graves ou les situations d'urgence qui ne peuvent être gérées pas les moyens ordinaires. Il s'agit entre autre de la mise en danger de la sécurité publique (art. 3, lettre e et 15, lettre k et m LProP). Les situations extraordinaires et l'état de nécessité font l'objet du chapitre III de cette loi. Elle permet d'assurer le relais lorsque les mesures nécessaires ne peuvent plus être prises par l'autorité normalement compétente (art. 13 LProP) ou lorsqu'il s'agit d'événements inattendus ou de mises en danger imminentes de la sécurité et de l'ordre publics (art. 14 LProP).

La loi sur la police cantonale, la loi sur la protection de la population, la LMSI et le Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives donnent une base légale aux mesures prises en vue du maintien de l'ordre et de la sécurité publique et donc aux restrictions qui en résultent pour les droits fondamentaux.

La situation n'est critique, le plus souvent, que lorsque l'on est confronté à des manifestations spontanées ou préparées en secret, soit lorsque les manifestations n'ont pas fait l'objet des autorisations nécessaires en vertu du droit communal (art. 21, al. 2 Cst-VD) ou cantonal. L'article 21, alinéa 3 Cst-VD permet à l'Etat et aux communes de les interdire. Les normes précitées et, cas échéant, la clause générale de police permettent également d'intervenir si elles présentent un risque pour la sécurité et l'ordre publics.

b) Autres attaques violentes

Il s'agit notamment des risques liés au terrorisme et à l'extrémisme politique de divers bords.

Ces risques sont pris en compte par la LMSI dont le but est d'assurer le respect des fondements démocratiques et constitutionnels de la Suisse, ainsi qu'à protéger les libertés de sa population (art. 1er LMSI). Cette loi vise en particulier à permettre l'observation de l'extrémisme violent de sorte à permettre d'en combattre précocement les risques (art. 2 LMSI). Elle règle la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. La LMSI donne également les moyens d'interdire les activités susceptibles de porter atteinte à la sécurité publique (art. 9 LMSI).

c) Diffusion de propagande subversive

La LMSI habilite les autorités de police et les autorités douanières à saisir le matériel de propagande subversive (art. 2, al. 4, let. e LMSI). L'article 13e LMSI règle ensuite la procédure à suivre pour le séquestre et la confiscation.

Les lignes qui précèdent aboutissent au constat que les moyens d'intervention à disposition de l'Etat ne sont ni modifiés, ni affaiblis par l'abrogation de la LASSI.

3 CONSEQUENCES

3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Abrogation de la loi sur les associations illicites.

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

3.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

Néant.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

3.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.10 Incidences informatiques

Néant.

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Autres

Néant.

4 CONCLUSION

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après:

PROJET DE LOI

abrogeant la loi du 21 novembre 1938 sur les associations illicites

du 18 septembre 2013

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ La loi du 21 novembre 1938 sur les associations illicites est abrogée.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 septembre 2013.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean