

MESSAGE N° 137

15 juin 2009

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi portant
adhésion du canton de Fribourg au concordat
instituant des mesures contre la violence lors
de manifestations sportives**

Le présent message est structuré de la manière suivante:

1. Le contexte
 - 1.1 Le hooliganisme
 - 1.2 La modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sécurité intérieure
 - 1.3 L'ordonnance cantonale d'application concernant les mesures contre la violence lors de manifestations sportives
2. Le projet de concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives, du 15 novembre 2007
 - 2.1 Les travaux préparatoires
 - 2.2 Les dispositions essentielles du projet de concordat
 - 2.3 Le commentaire des dispositions du concordat
3. Le projet de loi portant adhésion du canton de Fribourg au concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives
 - 3.1 En général
 - 3.2 La délégation de compétences au Conseil d'Etat
 - 3.3 La modification de la loi sur la Police cantonale
4. Incidences

1. LE CONTEXTE¹**1.1 Le hooliganisme**

Le hooliganisme – comportement agressif, potentiellement ou effectivement violent, de groupes ou d'individus en relation avec des manifestations sportives – s'est étendu ces dernières années de l'Angleterre à l'Europe continentale. Plusieurs événements dramatiques ont marqué les esprits en révélant l'existence et les conséquences de ce phénomène: citons les incidents tragiques de la finale de la coupe d'Europe 1985 dans le stade belge de Heysel, qui ont fait 39 morts, ou le cas du gendarme Nivel, en France, qui, grièvement blessé lors d'affrontements de rue entre des hooligans et les forces de l'ordre, est maintenant handicapé à vie. Aujourd'hui, le hooliganisme est aussi en Suisse un épiphénomène de presque toutes les rencontres de hockey sur glace et de football au niveau national et fait peser une menace sur les amateurs de sport.

La Suisse s'est peu à peu unie aux efforts des pays européens pour maîtriser la violence et les débordements dans les stades. Elle a ainsi ratifié la convention du Conseil de l'Europe sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football en 1990. Huit ans plus tard, l'Obser-

vatoire suisse du hooliganisme a été créé à l'instigation de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse. Il a pour but de coordonner la lutte contre le hooliganisme avec les unités de police cantonales, les autorités fédérales en matière de sécurité, les exploitants des stades et les organisations sportives. Il est cependant apparu que les possibilités actuelles des polices cantonales et les sanctions pénales ne suffisaient pas pour faire face à ce problème.

1.2 La modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure

Au niveau fédéral, divers travaux ont donc été entrepris pour trouver des solutions. Ils ont abouti, au printemps 2003, à une procédure de consultation portant notamment sur une base légale en vue de la création d'un système d'information destinée à recueillir des données sur les hooligans. Dans la perspective de l'EURO 2008 principalement (et de la coupe du monde de hockey 2009), les cantons ont réclamé une réglementation fédérale qui permettrait de déployer rapidement des moyens efficaces et comblerait les lacunes de la lutte contre la violence dans le cadre des manifestations sportives. En août 2005, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet de modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) allant en ce sens (cf. le Message du 17 août 2005 relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure; FF 2005 p. 5285). Il proposait cinq mesures s'appliquant par paliers: la création d'un système d'information sur les hooligans, l'interdiction de se rendre dans un pays donné, l'interdiction de périmètre, l'obligation de se présenter à la police et la garde à vue.

Alors que la constitutionnalité des deux premières mesures nommées n'a fondamentalement pas été contestée aux Chambres fédérales, des divergences d'opinion sont apparues quant à celle des trois dernières (interdiction de périmètre, obligation de se présenter à la police et garde à vue). Le point de vue du Conseil des Etats s'est finalement imposé, et les trois mesures controversées ont vu leur durée de validité limitée à la fin de 2009. Parallèlement, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E) a déposé une motion chargeant le Conseil fédéral de veiller à ce que ces mesures soient reconduites au-delà de 2009. Contrairement à cette motion, qui ne précise pas si cet objectif doit être atteint par la conclusion d'un concordat ou par une modification de la Constitution, la motion Joder demande explicitement la création d'une base constitutionnelle. Mentionnons également l'initiative parlementaire Berset, qui demande une législation fédérale durable et un équilibre entre mesures préventives et mesures répressives.

La modification de la loi fédérale a été adoptée par le Parlement le 24 mars 2006 (cf. RO 2006 p. 3703). Des membres de plusieurs associations de football et de hockey sur glace ont lancé un référendum, mais sans réussir à réunir le nombre de signatures nécessaire.

Deux options s'offraient donc: soit créer une base constitutionnelle au niveau fédéral, soit élaborer un concordat regroupant les cantons. Ces derniers envisageaient de décider définitivement au printemps 2007 s'ils donnaient la préférence à la disposition constitutionnelle ou au concordat. Néanmoins, le Conseil fédéral a entrepris les travaux d'élaboration d'une nouvelle disposition constitutionnelle dès l'été 2006, en accord avec les cantons,

¹ tiré du rapport explicatif relatif à la disposition constitutionnelle sur les mesures de lutte contre la violence dans le cadre des manifestations sportives, de décembre 2006, du Département de justice et police.

afin que les mesures temporaires adoptées au printemps 2006 puissent être reconduites sur une base juridique suffisante dès l'échéance de leur durée de validité. Même si les cantons devraient opter pour le concordat, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre ses travaux tant qu'il ne serait pas certain que la réglementation cantonale puisse être mise en œuvre à temps.

Le 29 août 2007, le Conseil fédéral a adopté et soumis au Parlement fédéral un message relatif d'une part à une disposition constitutionnelle concernant la lutte contre la violence lors de manifestations sportives (hooliganisme) et, d'autre part, à une modification de la LMSI. 2 projets de modifications de celle-ci ont été en fait prévus, l'un adapté à la nouvelle norme constitutionnelle, l'autre adapté au futur concordat (FF 2007 p. 6111 à 6132). Le dossier est actuellement pendant devant les Chambres fédérales. Celles-ci ont finalement décidé à la fin 2008, au vu de l'état des travaux concordataires en cours, de ne traiter que de la modification de la LMSI (adaptation de la LMSI au concordat).

1.3 L'ordonnance cantonale d'application concernant les mesures contre la violence lors de manifestations sportives (RSF 550.13)

En application de la modification de la LMSI du 24 mars 2006, le Conseil d'Etat a pris, le 19 décembre 2006, une ordonnance concernant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (RSF 550.13). Il a déterminé essentiellement les autorités compétentes et confié l'essentiel des compétences à la Police cantonale (compétente pour prononcer les interdictions de périmètres et la présentation au poste de police). Par contre, la compétence pour ordonner la garde à vue a été confiée au préfet, autorité générale de police et magistrat élu. Dans son ordonnance, le Conseil d'Etat a rappelé que les décisions prises par la Police cantonale (en l'occurrence par un officier de police) étaient sujettes à recours conformément aux dispositions du code de procédure et de juridiction administrative. La décision de la Police cantonale serait ainsi soumise au recours hiérarchique à la Direction de la sécurité et de la justice. Par contre, la décision du préfet en matière de garde à vue peut être directement revue, dans le cadre d'un recours, par le Tribunal cantonal (section administrative). Cette procédure correspond aux exigences de l'article 24e al. 5 LMSI; en effet, le préfet peut être considéré, en droit fribourgeois, comme un magistrat, élu par le peuple (cf. aussi ATF IC 158/2007 du 31 mars 2008; ATF IC 312/2007 du 31 mars 2008). Rappelons aussi ici que le droit fédéral prévoit expressément un effet suspensif au recours, si certaines conditions sont réalisées (cf. art. 24g LMSI).

2. LE PROJET DE CONCORDAT INSTITUANT DES MESURES CONTRE LA VIOLENCE LORS DE MANIFESTATIONS SPORTIVES, DU 15 NOVEMBRE 2007

2.1 Les travaux préparatoires

L'assemblée de printemps 2007 (29 mars 2007) de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a décidé à l'unanimité d'opter pour le concordat, ce qui permettait de laisser intacte la répartition actuelle des compétences Confédération-cantons. Une consultation a été organisée

auprès des cantons et des milieux intéressés entre le 22 août et le 18 septembre 2007. Y ont participé tous les cantons, l'Office fédéral de la police (fedpol), l'Office fédéral de la justice (OFJ), l'Observatoire suisse du hooliganisme (OSH), la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) ainsi que la Conférence des directrices et directeurs de police des villes suisses (CDPVS). Les autorités consultées ont (d'après le secrétariat de la CCDJP) largement approuvé l'idée d'intégrer, sans les modifier, dans les législations cantonales les dispositions limitées dans le temps de la LMSI, et de n'y ajouter qu'un seul article destiné à permettre qu'une interdiction de stade soit prononcée également quand les actes de violence se sont produits à l'extérieur du stade.

A remarquer que la CCDJP n'a pas retenu les propositions du Conseil d'Etat fribourgeois, notamment celle visant à obliger les propriétaires de stades ou de patinoires à prononcer des interdictions de stade. Le Conseil d'Etat estimait aussi nécessaire dans ce cadre d'obliger ces propriétaires à filtrer les entrées, à assurer la sécurité des personnes et des biens notamment à l'aide d'agents d'entreprises de sécurité dûment autorisées et de dénoncer aux autorités administratives les comportements violents.

L'assemblée plénière de la CCDJP a approuvé le 15 novembre 2007, par 39 voix et une abstention, le concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives et a décidé de le soumettre à l'adhésion des cantons.

Le projet de concordat a été envoyé le 18 janvier 2008 aux gouvernements cantonaux, pour ratification.

La Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP) a décidé, le 14 mars 2008, d'aborder le Forum des Présidents des Commissions des affaires extérieures afin que celui-ci prenne position sur l'éventuelle institution d'une Commission interparlementaire (CIP), en application de l'article 5 de la convention du 9 mars 2001 relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention des conventions). Par décision du 17 juin 2008, ce Forum a renoncé à la constitution d'une commission interparlementaire, mais transmis à la CLDJP la prise de position de la Commission des affaires extérieures du canton de Vaud. Selon cette Commission, une évaluation du concordat doit d'abord passer par une évaluation de la situation en pratique suite à l'EURO 2008. Elle critique aussi le fait que le concordat n'ait pas prévu de normes spécifiques pour les mineurs (les mesures d'interdiction de périmètre et d'obligation de se présenter à la police ne peuvent être prise que pour des personnes âgées de 12 ans révolus et la garde à vue ne peut être prises que pour des personnes âgées de 15 ans révolus). Par ailleurs, cette Commission évoque diverses lacunes du texte et fait part de propositions concrètes (notion de manifestation sportive pas assez explicite, information des représentants légaux des mineurs concernés défaillante, le port de la cagoule représente-t-il un comportement violent?, extension de la notion de périmètre à toutes les zones liées aux manifestations sportives, vérification automatique de la légalité de la garde à vue, compétence du président du tribunal des mineurs si la mesure doit être vérifiée pour un mineur, information automatique des intéressés au sujet des recours et des délais pour recourir). Finalement, le Forum des Présidents souhaite être informé des suites qui seront données à ces remarques.

2.2 Les dispositions essentielles du projet de concordat

Le projet de concordat reprend, dans ses articles 4 à 9 et 11 à 13, les dispositions qui figurent déjà dans la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120) et dans l'ordonnance sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (OMSI; RS 120.2). Ces dispositions sont pour l'essentiel sur le fond les suivantes:

- a) art. 24b LMSI et art. 21c OMSI: Interdiction de périmètre (cf. art. 4 et 5 du projet);
- b) art. 24d LMSI et art. 21f OMSI: Obligation de se présenter à la police (cf. art. 6 et 7 du projet);
- c) art. 24e LMSI et 21g OMSI: Garde à vue (cf. art. 8 et 9 du projet).

Le concordat reprend aussi, logiquement, dans ses articles 2, 3 et 11 les dispositions du droit fédéral qui définissent le comportement violent (cf. art. 21a OMSI), qui concernent la preuve du comportement violent (cf. 21b OMSI) et qui prévoient un âge minimum (cf. art. 24f LMSI). Les dispositions de procédure prévues par le droit fédéral (cf. art. 24g et 24f LMSI) sont aussi reprises aux articles 12 et 13 du projet de concordat.

2.3 Le commentaire des dispositions du concordat

En règle générale, référence est faite, pour le commentaire des dispositions du projet de concordat, au Message du Conseil fédéral du 17 août 2005 ad LMSI (FF 2005 p. 5285ss), ainsi qu'au rapport explicatif du Conseil fédéral ad OMSI. L'essentiel du commentaire ci-après est donc tiré du Message du Conseil fédéral.

Article 2

L'article 2 reprend la définition du comportement violent et de l'acte de violence, prévue aux articles 24a à 24e LMSI, telle que précisée à l'article 21a OMSI.

Cela dit, le projet étend, à l'article 2 al. 2, le champ d'application géographique de la réglementation prévue par le droit fédéral. En plus des lieux ordinaires où se déroulent des manifestations sportives (stades, salles de sport), le projet de concordat vise les alentours et les lieux où les trajets aller et retour des supporters se déroulent. Cette extension permet d'intervenir notamment contre des personnes qui transportent ou utilisent des objets dangereux à l'extérieur des stades. Elle a été expressément voulue par les cantons dans le cadre de la consultation, par le secrétariat de la CCDJP, sur le projet de concordat.

Article 3

L'article 3 énumère les éléments qui prouvent que la personne en cause a un comportement violent. Il reprend le texte de l'article 21b OMSI.

Articles 4 et 5

L'article 4 concerne les conditions de l'interdiction de périmètres (cf. art. 24b LMSI) et l'article 5 précise le contenu de la décision et l'information aux autorités du canton de domicile de la personne visée (cf. art. 21c OMSI).

Une interdiction de pénétrer dans un périmètre ne pourra être ordonnée que si la personne concernée a pris part de façon avérée à des actes de violence. Ce sont générale-

ment les agents de police, les responsables des supporters des clubs sportifs ou le personnel chargé de la sécurité des stades qui en fourniront la preuve, ou bien celle-ci sera apportée par les photos ou les enregistrements vidéo. Il ne sera pas nécessaire d'apporter une preuve formelle relevant de la procédure pénale. Lorsqu'une plainte pénale sera déposée, les autorités de poursuite pénale administreront les preuves indépendamment de ces déclarations ou de ces enregistrements; les résultats de leurs recherches seront, bien entendu, pris en considération.

L'autorité pourra vérifier les interdictions de stade qui auront déjà été prononcées par les responsables de stade ou par la fédération de football ou celle de hockey sur glace. Une personne pourra être frappée d'une interdiction de pénétrer dans un périmètre déterminé seulement lorsque la preuve aura été apportée que la mesure prise à son encontre résulte d'un acte de violence. La formulation «participation à des actes de violence» inclut aussi les éléments constitutifs de l'infraction d'émeute (art. 260 CP).

Dans la pratique, l'interdiction pourra par exemple s'étendre aux stades de football qui accueillent des rencontres de la Super League et de la Challenge League, à tous les sites où des matches de hockey sur glace ou de football peuvent avoir lieu, ou encore, aux localités qui accueillent d'autres événements sportifs. La possibilité de définir au cas par cas le champ d'application de la mesure dans l'espace et dans le temps garantira sa proportionnalité à la situation. Par ailleurs, on tiendra ainsi compte du fait que le phénomène de la violence ne se limite pas au football et au hockey sur glace, mais qu'il peut aussi apparaître dans d'autres sports; le phénomène semblerait contaminer par exemple les matches de basket-ball.

Conformément au but visé par la mesure, l'interdiction prendra effet seulement lorsque des manifestations sportives auront lieu aux endroits indiqués. Dès lors, les personnes frappées d'une interdiction de pénétrer dans un périmètre déterminé pourront malgré tout se rendre à des concerts ou à des expositions dans des stades polyvalents.

L'autorité cantonale définira, pour chaque stade ou pour chaque endroit où la manifestation sportive est prévue, la zone géographique interdite (périmètre). Cette interdiction ne devra inclure que la zone accessible au public à l'intérieur du périmètre interdit et devra être définie de sorte à englober les lieux (cafés) situés à proximité des stades où les supporters enclins à la violence se rassemblent. En revanche, les piscines ou hôpitaux publics, par exemple, ne devront pas faire partie d'un périmètre interdit. En effet, si tel était le cas, la limitation de la liberté de mouvement de la personne frappée de l'interdiction ne serait pas proportionnée au but visé par la mesure.

La décision arrêtant l'interdiction de pénétrer dans un périmètre déterminé devra être accompagnée d'un plan indiquant les différents périmètres interdits. Ainsi, la personne visée pourra clairement voir sur le plan les zones dans lesquelles elle ne devra pas pénétrer lors de manifestations sportives.

La durée de l'interdiction de pénétrer dans un périmètre déterminé dépendra de la gravité de l'acte violent commis et des circonstances précises. Ainsi, les meneurs qui déclenchent des bagarres devront être tenus plus longtemps à l'écart des stades que les «suiveurs». L'alinéa 2 de l'article 4 prévoit donc une durée d'interdiction varia-

ble, mais d'un an au maximum. Cette mesure permettra en général de couvrir toute une saison sportive.

Selon les experts de l'Observatoire suisse du hooliganisme, les cantons réagissent différemment envers les personnes domiciliées sur leur territoire qui commettent des actes de vandalisme lorsque leur équipe sportive joue à l'extérieur. Pour parer à ces différences de traitement, l'alinéa 3 de l'article 4 précise que les cantons ayant subi les actes de violence des hooligans pourront aussi prononcer des interdictions de pénétrer dans un périmètre déterminé à l'encontre d'auteurs de violence non domiciliés dans leur canton. Afin de prévenir les conflits de compétence, la loi précise que la décision de l'autorité du canton dans lequel l'acte de violence a été commis primera. Grâce à la banque de données sur le hooliganisme, le canton de domicile des personnes visées sera automatiquement informé des mesures décrétées par un autre canton.

Articles 6 et 7

L'article 6 fixe les conditions de l'obligation de se présenter à la police (cf. art. 24d LMSI) et l'article 7 donne des précisions nécessaires concernant cette mesure (cf. art. 21f OMSI).

Contrairement à l'interdiction de pénétrer dans un périmètre déterminé (cf. art. 4) qui est donc une interdiction, l'obligation de se présenter à la police est une injonction. Ainsi, si une personne n'a pas respecté l'une des deux mesures impliquant une interdiction, elle sera sanctionnée et devra se présenter à un poste de police précis à des heures indiquées. La mesure vise ainsi à empêcher la personne de participer à des débordements dans le cadre de manifestations sportives.

La personne visée étant tenue de se présenter à un endroit et à une heure précis, il est facile de vérifier si elle a respecté ou non cette obligation et d'en apporter la preuve.

Notons que cette mesure est appliquée avec succès dans plusieurs pays européens (Allemagne, Grande-Bretagne, Belgique, Pologne, Italie).

Les obligations de se présenter à la police visent les personnes pour lesquelles il aura été prouvé que des mesures moins strictes sont inefficaces (cf. art. 6 al. 1 let. a). Ces personnes seront alors contraintes de se présenter à un poste de police précis à des heures données, le jour de la manifestation sportive. De surcroît, les horaires devront être choisis de sorte à empêcher la personne de prendre part aux débordements pouvant avoir lieu avant ou après l'événement sportif. A ce titre, les expériences faites par les autorités allemandes montrent qu'il est judicieux de prévoir deux horaires, l'un juste avant, l'autre juste après l'événement sportif concerné.

Les conditions visées aux lettres a à c de l'article 6 tiennent compte du fait que toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé. Ainsi, une obligation de se présenter à la police ne pourra être prononcée que lorsqu'une interdiction de pénétrer dans un périmètre déterminé ou une interdiction de se rendre dans un pays déterminé ne suffiront pas à empêcher une personne de commettre des actes de violence. En outre, il sera possible de prononcer une obligation de se présenter à la police comme première mesure, ou en association avec la mesure prévue à l'article 4, mais seulement lorsque la mesure la moins stricte s'avérera dès le départ inutile, si par exemple une personne annonce d'emblée qu'elle ne la respectera pas (cf. art. 6 al. 1 let. b).

Au demeurant, des exceptions aux conditions visées à l'article 6 al. 1 let. a seront possibles lorsque l'obligation de se présenter à la police semblera être une mesure moins contraignante pour la liberté de mouvement de la personne visée (cf. art. 6 al. 1 let. c). C'est le cas, par exemple, lorsque la personne travaille à l'étranger et qu'une interdiction de se rendre dans un pays déterminé l'empêcherait de se rendre à son lieu de travail.

La liberté de mouvement de la personne frappée d'une obligation de se présenter à la police ne devra pas être réduite plus que la mesure ne le justifie. Ainsi, le lieu où la personne travaille ou celui où elle passe ses week-ends pourra être désigné comme lieu où la personne doit se présenter, pour autant que l'efficacité de la mesure ne soit pas remise en cause (cf. art. 6 al. 2).

L'Observatoire suisse du hooliganisme disposera d'un droit de demander l'émission d'obligations de se présenter, car il aura une meilleure vue d'ensemble de la situation nationale (cf. art. 6 al. 3).

Les personnes frappées d'une mesure qui feront valoir que, sans le vouloir, elles ont mis de se présenter à la police, devront être en mesure de prouver ce qu'elles prétendent. La décision devra clairement mentionner que si la personne ne peut pas se soumettre à la mesure, elle devra immédiatement en informer le poste de police où elle doit se présenter, de quelque manière que ce soit.

Articles 8 et 9

L'article 8 fixe les conditions de la garde à vue (cf. art. 24e LMSI) et l'article 9 précise l'application de cette mesure privative de liberté (cf. art. 21g OMSI).

Les motifs pour lesquels il est possible de prononcer une privation de liberté sont mentionnés de manière exhaustive dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101). Ainsi, en vertu de l'article 5 al. 1 let. b, CEDH, il est possible, selon les voies légales, de priver une personne de sa liberté en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi. Cela n'est toutefois possible que si des éléments concrets indiquent qu'un acte délictueux pourrait être commis (cf. art. 8 al. 1) et si la mesure est limitée dans le temps (cf. art. 8 al. 2). La norme proposée répond à ces conditions et est par conséquent conforme à la CEDH.

La garde à vue porte une sérieuse atteinte au droit à la liberté personnelle (art. 10. al. 2 et art. 31 Cst. féd.). De ce fait, cette mesure est prévue comme l'*ultima ratio* pour écarter les risques de violence lors de manifestations sportives. Conformément à l'article 8 al. 1, elle ne sera autorisée que si les mesures moins dures n'ont pas produit l'effet escompté (cf. art. 8 al. 1 let. b) et si des éléments concrets indiquent que la personne entend participer à des débordements lors d'événements sportifs (cf. art. 8 al. 1 let. a). La privation de liberté ne pourra être ordonnée que si l'on s'attend à ce que des actes de violence graves soient commis. Or cette condition n'est pas remplie à chaque fois que des dommages matériels pourraient être causés. En revanche, la mesure pourra être prononcée dans tous les cas où l'on s'attend à ce que des dommages corporels, graves comme mineurs, soient commis. En général, les personnes concernées sont connues de la police pour être enclines à la violence. En outre, la garde à vue ne sera applicable que pour les manifestations sportives qui attirent un nombre élevé de spectateurs, comme cela est le cas lors d'événements nationaux ou

internationaux. En effet, en termes de sécurité, ces grands événements présentent un risque plus important que les manifestations régionales et nécessitent une prévention en conséquence pour parer au phénomène de la violence. Par manifestations nationales, on entend, pour le football par exemple, toutes les rencontres organisées au niveau national, comme les matches de la Super League, de la Challenge League, de la première ligue et de coupe.

La garde à vue ne devra durer que le temps nécessaire pour empêcher les auteurs d'actes de violence récalcitrants de participer à des débordements lors de certaines manifestations sportives. En tout état de cause, une privation de liberté plus longue que nécessaire ne serait pas proportionnée au but visé (cf. art. 8 al. 2).

La garde à vue devra être organisée, dans la mesure du possible, dans un souci d'efficacité et eu égard à la situation de la personne visée (cf. art. 8 al. 3). Ainsi, s'il n'y a pas de poste de police au lieu de domicile de la personne, cette dernière devra se présenter au poste de police le plus proche.

La police pourra amener la personne visée au poste de police si elle ne s'y est pas présentée d'elle-même (cf. art. 8 al. 4). Cette mise en demeure vise à renforcer l'effet préventif général de la mesure et à en faciliter l'exécution.

Dans tous les cas, la personne pourra demander qu'un juge vérifie si la privation de liberté est conforme à la loi (cf. art. 8 al. 5). Cette disposition est par conséquent moins restrictive que les dispositions cantonales correspondantes relatives à la garde à vue, qui ne prévoient pas de vérification par un juge (cf. p. ex. le par. 16 de la loi lucernoise sur la police cantonale; SRL n° 350).

Article 10

L'article 10 étend la réglementation prévue par le droit fédéral en donnant la possibilité à l'autorité compétente de donner aux organisateurs de manifestations sportives des recommandations afin que ceux-ci prononcent des interdictions de stades visant des personnes qui ont commis des actes de violence à l'extérieur du stade. Il arrive en effet souvent que des personnes dont le comportement à l'intérieur du stade est paisible se laissent aller à des actes de violence hors de l'enceinte du stade. Une interdiction de stade prononcée dans de tels cas peut produire un effet préventif durable. L'article 10 constitue dans le même temps la base permettant de transmettre plus loin les données personnelles concernées.

Cela dit, le Conseil d'Etat estime qu'une telle mesure est insuffisante dans la mesure d'une part où elle ne vise que les comportements hors stades et, d'autre part, où elle ne constitue qu'une simple recommandation. Il propose au législateur de lui déléguer, dans la loi d'adhésion, la compétence d'imposer, si nécessaire, aux propriétaires ou utilisateurs de stades ou de patinoires, diverses obligations, dont, par exemple et précisément, l'obligation de prononcer une interdiction de stade pour les personnes qui ont été violentes à l'intérieur des endroits où un sport est pratiqué (cf. art. 2 al. 2 let. a du projet de loi d'adhésion). A remarquer que les interdictions de stades prononcées par les fédérations ou associations sportives et les prises de vues effectuées dans les stades (vidéosurveillance) sont considérées, par le droit fédéral, comme des preuves de comportements violents (cf. art. 21b al. 1 let. c OMSI). Ces obligations sont exposées à l'article 2 al. 2 de la loi d'adhésion (cf. ch. 3.2 ci-dessous).

Article 11

Cet article concerne l'âge minimum des personnes auxquelles les mesures prévues par les articles 4 à 9 pourront être appliquées (cf. art. 24f LMSI).

D'après l'évaluation des experts de l'Observatoire suisse du hooliganisme, les hooligans violents sont généralement âgés de plus de 15 ans. La pratique policière montre toutefois que, parmi les personnes qui commettent des actes de vandalisme et des dommages matériels dans le cadre de débordements liés à des événements sportifs, on trouve aussi quelques jeunes de moins de 15 ans. Fort de ce constat, la limite d'âge initialement prévue à 15 ans dans le projet de consultation a été abaissée à 12 ans. La limite d'âge est fixée à 15 ans uniquement pour la garde à vue, laquelle représente la mesure la plus sévère. La majorité pénale de 18 ans n'a pas été retenue, car, si tel avait été le cas, les hooligans plus jeunes, qui disposent parfois d'un fort potentiel de violence, n'auraient pas été touchés par les mesures.

Article 12

Cet article fixe les conditions d'un effet suspensif au recours (cf. art. 24g LMSI).

Même si la personne visée fait valoir son droit de recours, les mesures ordonnées conserveront en principe leur force exécutoire; ainsi, leur effet ne pourra être réduit à néant. Afin que la mesure prononcée en vue de protéger les spectateurs pacifiques ne soit pas vaine, l'effet suspensif ne doit pouvoir être accordé que lorsqu'il est possible de garantir que le but visé par la mesure ne sera pas pour autant remis en question.

Article 13

Cet article rappelle que les cantons sont compétents pour prendre les mesures et fixe une information à l'égard de l'Office fédéral de la police (cf. art. 24h LMSI).

Les communications des cantons (cf. art. 13 al. 3) sont la condition pratique à l'intégration des mesures ordonnées dans la banque de données selon l'article 24a LMSI. Les cantons chargés de l'exécution des mesures auront accès en ligne aux données y figurant (cf. art. 24a al. 7 LMSI) et pourront donc toujours savoir quelles sont les personnes frappées d'une mesure et quelle est celle-ci. Par ailleurs, l'Office fédéral de la police devra être immédiatement informé lorsque des mesures auront été violées. Ces violations seront saisies dans la banque de données et serviront de base aux futures évaluations de risques individuelles.

3. LE PROJET DE LOI PORTANT ADHÉSION DU CANTON DE FRIBOURG AU CONCORDAT INSTITUANT DES MESURES CONTRE LA VIOLENCE LORS DE MANIFESTATIONS SPORTIVES (CI-APRÈS: L'AVANT-PROJET)

3.1 En général

L'article 1 du projet règle l'adhésion du canton au concordat.

L'article 2 al. 1 du projet rappelle qu'il incombe au Conseil d'Etat de fixer les dispositions d'exécution nécessaires. Le Conseil d'Etat adaptera aux dispositions de l'avant-projet le dispositif prévu dans l'ordonnance du

19 décembre 2006 concernant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (RSF 550.13). Une adaptation importante sera rendue nécessaire par la disposition de l'article 2 al. 4 du projet; il est en effet prévu que la Police cantonale soit compétente pour prononcer la garde à vue et que le contrôle de la légalité de cette décision soit, sur requête, effectué par le préfet (cf. art. 8 al. 5 du concordat et art. 2 al. 4 du projet).

3.2 La délégation de compétences au Conseil d'Etat

A l'article 2 al. 2, le projet délègue au Conseil d'Etat, la faculté de prévoir des obligations envers les propriétaires ou utilisateurs de stades, de patinoires, de salles de sports ou d'autres endroits où sont exercées des manifestations sportives. Le Conseil d'Etat ne disposera que si la nécessité s'en fait sentir, et ce dans une optique préventive. Ces mesures visent toutes des lieux privés ouverts au public, payant ou non, et il y a un intérêt public évident à ce que ces endroits où peuvent se trouver de nombreuses personnes offrent une certaine sécurité aux spectateurs et aux joueurs.

Conformément à l'article 93 Cst. FR, la norme de délégation comporte les précisions nécessaires concernant les mesures envisagées (cf. art. 2 al. 2 let. a à c du projet), à savoir le but, le contenu et la portée de celles-ci. Ces mesures sont de trois ordres différents (obligation de prononcer des interdictions de stades, obligation de prendre des mesures de sécurité suffisantes et obligation de dénoncer). L'obligation de prononcer des interdictions de manifestations sportives (cf. art. 2 al. 2 let. a du projet) va plus loin que la recommandation prévue par l'article 10 du concordat, que l'on juge insuffisante. Il y a un intérêt public manifeste à obliger par exemple un utilisateur de stade d'interdire l'entrée de celui-ci à une personne qui a commis, à l'intérieur, des actes de violences. Cette interdiction à un effet préventif certain; elle évitera que des actes pénalement répréhensibles soient commis pendant la manifestation sportive. A remarquer que ces hooligans pourront être identifiés sans trop de difficultés par les organisateurs des manifestations (par ex. par le moyen d'une vidéosurveillance installée dans un stade). L'obligation de prendre des mesures de sécurité suffisantes (cf. art. 2 al. 2 let. b du projet) va aussi avoir un effet préventif certain. Ces mesures pourront être diverses, comme par exemple la pose de caméras de vidéosurveillance, l'engagement d'employés de sécurité sous contrat de travail ou encore l'engagement d'entreprises de sécurité agréées, ...). Enfin, l'obligation de dénoncer prévue à l'article 2 al. 2 let. c du projet est essentielle pour que l'autorité compétente puisse prendre les mesures préventives prévues par le concordat. Cette mesure pourra consister par exemple à communiquer à l'autorité les interdictions de stades prononcées en application de l'article 2 al. 2 let. a du projet (cf. aussi art. 3 al. 1 let. c du projet de concordat).

Le projet introduit aussi, pour combler une lacune manifeste du concordat, à l'article 2 al. 3, le séquestre préventif d'objets (par ex. engins pyrotechniques) qui peuvent servir à commettre des actes de violence contre des personnes et des biens, dans les lieux où sont exercées des manifestations sportives, lieux interprétés largement (stades, salles de sport, alentours, trajets aller et retour). En cas de soupçon d'un acte punissable, le juge sera avisé (cf. art. 122ss CPP).

Le projet fixe enfin clairement, à l'article 2 al. 4, la compétence du préfet pour décider de l'interdiction – préventive – de manifestations sportives à haut risque. Le préfet sera aussi l'autorité compétente pour vérifier, sur requête, la légalité de la garde à vue (cf. art. 8 al. 5 du concordat) qui serait prononcée par la Police cantonale en application de l'article 8 al. 1 du concordat. L'avant-projet modifie sous cet angle le système actuellement prévu par l'article 6 al. 1 de l'ordonnance cantonale d'application concernant les mesures contre la violence lors de manifestations sportives (compétence de base du préfet).

3.3 La modification de la loi sur la Police cantonale

L'article 3 du projet modifie l'article 42 al. 1 let. c de la loi sur la Police cantonale. Une base légale formelle est introduite pour permettre à la Police cantonale de percevoir des émoluments lors d'engagements pour des manifestations sportives ou culturelles. Le projet vise les manifestations, par exemple des matches, à l'occasion desquelles des actes de violence ou de manifestations violentes sont à craindre (par ex.: infractions contre la vie et l'intégrité corporelle, dommages à la propriété, contrainte, émeute, provocation à la violence; cf. la liste figurant à l'art. 2 du concordat). Le débiteur des émoluments décidés sera le hooligan (perturbateur par comportement) et, aussi l'organisateur de la manifestation si celui-ci contrevient gravement à ses obligations dans le domaine de la sécurité. Ce dernier tire avantage du rassemblement à risques; il est défini en droit en quelque sorte comme perturbateur par situation (personne qui a la maîtrise de droit ou de fait sur des personnes ou des biens susceptibles de créer, directement en tant que tel ou par leur utilisation, un danger pour l'ordre public (cf. ATF 114 Ib 50; Knapp, Précis de droit administratif, N° 122ss).

Le Conseil d'Etat se réfère aussi, à cet égard, à sa réponse du 14 octobre 2008 à la question du député Jean-Pierre Dorand concernant les coûts occasionnés par des manifestations sportives (QA 3144.08).

4. INCIDENCES

Le concordat et le projet de loi n'ont pas de conséquences en ce qui concerne la répartition des tâches Etat-communes, ni, en principe, en matière financière ou en matière de personnel.

Conforme à la Constitution, ils concernent une matière qui ne serait plus régie par le droit fédéral, ni par le droit européen.