

**RAPPORT explicatif
accompagnant l'avant-projet de loi portant adhésion du canton de Fribourg aux modifications du concordat du 15 novembre 2007 instituant des mesures contre les violences lors des manifestations sportives (modifications du 2 février 2012)**

Le présent rapport explicatif est structuré de la manière suivante :

1. LE CONTEXTE

- 1.1. Le concordat du 15 novembre 2007 instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives*
- 1.2. La loi d'adhésion du 11 septembre 2009*
- 1.3. Les mesures d'exécution prises par le Conseil d'Etat*

2. LES MODIFICATIONS DU 2 FEVRIER 2012 DU CONCORDAT DE 2007

- 2.1. Evolution de la violence dans le sport au niveau suisse*
- 2.2. Le concordat révisé du 2 février 2012*
- 2.3. Etat de la ratification dans les cantons*
- 2.4. Les principaux changements*
- 2.5. Le régime de l'autorisation*
- 2.6. Les recommandations de la CCDJP du 20 novembre 2012*

3. L'AVANT-PROJET DE LOI D'ADHESION AUX MODIFICATIONS DU CONCORDAT

- 3.1. Evolution dans le canton de Fribourg*
- 3.2. Etroite collaboration entre les partenaires*
- 3.3. La position du Conseil d'Etat*

4. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS DE L'AVANT-PROJET

5. INCIDENCES DU CONCORDAT REVISE

1. LE CONTEXTE

1.1. Le concordat du 15 novembre 2007 instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives

Le phénomène de la violence autour des manifestations sportives préoccupe l'opinion publique et les autorités depuis de nombreuses années. Dans la perspective de l'organisation en Suisse du Championnat d'Europe de football 2008 et du Championnat du monde de hockey sur glace 2009, différentes mesures préventives ont été introduites dans la loi fédérale instituant des mesures visant

au maintien de la sécurité intérieure (LMSI, RS 120), afin d'assurer un déroulement optimal de ces grandes compétitions.

Faute de base constitutionnelle suffisante au niveau fédéral, la plupart de ces mesures – interdiction de périmètre, obligation de se présenter à la police et garde à vue – ont été limitées dans le temps puis reprises dans le concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (RSF 559.71 ; ci-après : le concordat). En revanche, la création d'une banque de données sur le hooliganisme a été considérée comme une mesure relevant du droit fédéral.¹

Le concordat a été adopté le 15 novembre 2007 par la Conférence des Directrices et Directeurs des Départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Il prévoit également que les autorités compétentes peuvent émettre, à l'intention des organisateurs de manifestations sportives, la recommandation de prononcer des interdictions de stades contre des personnes qui ont commis des actes de violence à l'extérieur du stade (art. 10).

1.2. La loi d'adhésion du 11 septembre 2009

Le 11 septembre 2009, le Grand Conseil a adopté par 80 voix sans opposition la loi d'adhésion au concordat du 15 novembre 2007 (RSF 559.7 ; ci-après : la loi d'adhésion de 2009). Dans ce cadre, il a délégué au Conseil d'Etat la compétence d'édicter des obligations particulières à la charge des propriétaires ou utilisateurs d'endroits où sont exercées des manifestations sportives (art. 2 al. 2 let. *a* à *c* de la loi d'adhésion de 2009). Il s'agit des obligations de prononcer des interdictions de manifestations sportives (let. *a*), de prendre des mesures de sécurité suffisantes (let. *b*) et de dénoncer les comportements violents (let. *c*).

La loi d'adhésion de 2009 confère aux préfets la compétence de décider de l'interdiction préventive de manifestations sportives à risque (art. 2 al. 4) et à la Police cantonale celle de saisir des matériels dangereux (art. 2 al. 3). Par son art. 3, elle modifie également l'article 42 al. 2 let. *c* de la loi du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale en y introduisant une obligation des organisateurs de prendre en charge tout ou partie des frais liés au service d'ordre et de protection, s'ils ont gravement violé leurs obligations dans le domaine de la sécurité.

1.3. Les mesures d'exécution prises par le Conseil d'Etat

Le 30 mars 2010, le Conseil d'Etat a édicté une ordonnance organisant les mesures pour lutter contre la violence lors de manifestations sportives (RSF 559.72), en application de l'art. 2 al. 2 let. *b* de la loi d'adhésion de 2009.

L'ordonnance précise les attributions des préfets et de la Police cantonale. Les préfets veillent au bon déroulement des manifestations sportives et planifient les mesures adéquates en collaboration avec la Police cantonale (art. 2 al. 1 et 2). Ils vérifient en outre les décisions de garde à vue prises par la Police cantonale (art. 2 al. 3 let. *b*). Quant à cette dernière, elle ordonne les interdictions de périmètre (art. 3 al. 2 let. *b*), les obligations de se présenter (let. *c*) et les gardes à vue (let. *d*).

Comme le concordat allait être révisé, l'ordonnance spéciale² destinée à mettre en œuvre les deux obligations spécifiques des organisateurs prévues dans la loi d'adhésion de 2009, soit l'obligation

¹ Cette mesure est ancrée à l'article 24a LMSI et a fait l'objet de 2 ordonnances fédérales : l'ordonnance du Conseil fédéral du 4 décembre 2009 sur les mesures de police administrative de l'Office fédéral de la police et sur le système d'information HOOGAN (RS 120.52) et l'ordonnance du DFJP du 14 mars 2009 sur les droits d'accès au système d'information HOOGAN (RS 120.253).

² L'art. 1 al. 2 de l'ordonnance du 30 mars 2010 organisant les mesures pour lutter contre la violence lors de manifestations sportives précise que ces obligations spécifiques feront l'objet d'une ordonnance spéciale.

de prononcer des interdictions de manifestations (art. 2 al. 2 let. *a* de la loi d'adhésion de 2009) et celle de dénoncer (let. *c*), n'a pas encore été élaborée.

2. LES MODIFICATIONS DU 2 FEVRIER 2012 DU CONCORDAT DE 2007

2.1. Evolution de la violence dans le sport au niveau suisse

Si les mesures introduites dans la LMSI ont permis un déroulement satisfaisant des compétitions internationales en 2008 et en 2009 dans notre pays, on a assisté par la suite à un regain de violence durant les championnats nationaux de football et de hockey sur glace. Le point culminant de cette évolution a été atteint lors du match du 2 octobre 2011 entre Grasshopper et le FC Zurich, qui a dû être interrompu suite aux débordements des supporters.

Dans le domaine du hockey sur glace, la situation s'est améliorée depuis deux à trois ans. Ce sont surtout les matchs de football qui donnent maintenant lieu à des incidents violents. La CCDJP estime qu'au niveau suisse, les coûts de l'engagement de la police pour assurer la sécurité des matchs de football et de hockey sur glace s'élèvent à environ 25 millions de francs par an.

A fin janvier 2013, 1294 personnes étaient enregistrées dans le système d'information HOOGAN. Parmi elles, 71 % sont liées au milieu du football et 29 % à celui du hockey sur glace. 50 % des personnes ont entre 19 et 24 ans, 28 % entre 25 et 29 ans et 14 % entre 30 et 39 ans. Les infractions les plus fréquentes sont les infractions à la loi sur les explosifs (259 mesures actives), l'émeute (211), la violence ou les menaces contre les autorités et les fonctionnaires (118).

2.2. Le concordat révisé du 2 février 2012

Refusant de considérer la violence dans le sport comme un phénomène de société inévitable, la CCDJP a modifié le 2 février 2012, par 31 voix sans opposition ni abstention, le concordat du 15 novembre 2007, afin de renforcer le dispositif préventif mis en place pour éloigner durablement les hooligans des manifestations sportives.

Pour l'exposé exhaustif des motifs qui ont amené les Directrices et Directeurs cantonaux de justice et police à modifier le concordat, nous vous renvoyons au Rapport de la CCDJP sur la modification du concordat du 15 novembre 2007, qui se trouve en annexe du présent rapport.

2.3. Etat de la ratification dans les cantons

En date du 1^{er} mars 2013, le concordat révisé a été adopté par les cantons de AG, AI, LU, NE, SG et UR. Le Grand Conseil bernois a approuvé le 20 mars 2013 l'adhésion au concordat révisé par 108 contre 39 voix. Pour chaque canton, l'entrée en vigueur intervient à la date à laquelle leur décision d'adhésion devient exécutoire. (cf. art. 15 al. 2 du concordat révisé).

Dans le canton de ZH, un référendum contre la loi d'adhésion a abouti ; la votation populaire aura lieu le 9 juin 2013. Par ailleurs, la loi d'adhésion adoptée par le canton de Lucerne a fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral de la part d'un groupe de supporters de football.

2.4. Les principaux changements

La révision du concordat vise à lutter plus efficacement contre la violence autour des manifestations sportives. Elle renforce les interdictions de périmètre et les obligations de se présenter, afin d'éloigner, de manière ciblée et durable, les auteurs de violences des stades et de leurs environs. Un régime d'autorisations est instauré pour les matchs de football et de hockey sur glace avec participation des clubs de la ligue la plus élevée. S'ils présentent des risques importants pour la sécurité pu-

blique, les matchs des ligues inférieures ou d'autres sports peuvent faire l'objet d'autorisations ponctuelles.

Voici, présentées de manière synthétique, les principales modifications du concordat :

- Un système d'autorisations est introduit pour les matchs à risque (art. 3a al. 1).
- La définition des comportements violents est élargie aux voies de fait et à l'empêchement d'accomplir un acte officiel (cf. art. 2 al. 1 let. *a* et *j*).
- Les interdictions de périmètre peuvent être étendues à toute la Suisse et leur durée maximale passe de 1 à 3 ans (art. 4 al. 2).
- Dans certains cas, il y a obligation de se présenter à la police même si aucune interdiction de périmètre n'a été prononcée. La durée maximale de cette obligation est portée à 3 ans (art. 6).
- Les autorités peuvent ordonner un contrôle de l'identité des supporters lorsqu'ils accèdent aux transports publics organisés ou aux lieux des manifestations sportives, afin d'appliquer les interdictions de stade sur la base du système d'information HOOGAN (cf. art. 3a al. 3 tel que proposé).

A noter que la CCDJP a renoncé à prévoir une réglementation intercantonale uniforme concernant la prise en charge, par les organisateurs, des frais de police (maintien de l'ordre à l'extérieur des manifestations sportives), estimant que cette matière doit être réglée au niveau cantonal. En effet, les risques varient fortement selon les associations sportives et certains cantons ont déjà passé, avec des clubs, des conventions réglant cet aspect financier.

2.5. Le régime de l'autorisation

Selon l'art. 3a du concordat révisé, « *les matchs de football et de hockey sur glace avec participation des clubs de la division respectivement la plus élevée des hommes sont soumis à autorisation. Les matchs des clubs de ligues inférieures ou d'autres types de sports peuvent être soumis à autorisation s'il y a lieu de craindre un risque pour la sécurité publique aux abords du match* ».

L'avantage d'un système d'autorisation est qu'il permet aux autorités d'imposer au besoin certaines obligations. Ce système est d'ailleurs devenu la règle sur le plan international. En pratique, les clubs soumis au régime de l'autorisation devront déposer, pour chaque saison, une demande d'autorisation-cadre accompagnée du plan des matchs et d'un concept de sécurité.

L'autorisation-cadre énonce les obligations à respecter selon le degré de risque des matchs. Le degré de risque de chaque match sera évalué lors de l'octroi de l'autorisation-cadre (vert = risque faible ; jaune = risque moyen ; rouge = risque élevé). Si la situation évolue fortement après l'octroi de cette autorisation, l'autorité pourra, après concertation avec le club, modifier l'évaluation du risque et adapter les obligations imposées au club.

2.6. Les recommandations de la CCDJP du 20 novembre 2012

Lors de son assemblée plénière de novembre 2012, la CCDJP a adopté des recommandations pour la mise en œuvre du système d'autorisations. Ces lignes directrices souples permettent à chaque canton de prendre les dispositions adaptées aux particularités de la scène sportive locale. Pour les matchs présentant un risque élevé, la CCDJP recommande d'interdire la consommation d'alcool, d'introduire un billet combiné avec l'entrée à la manifestation et le transport par trains ou bus spéciaux et de prévoir des contrôles électroniques aux entrées.

3. L'AVANT-PROJET DE LOI D'ADHESION AUX MODIFICATIONS DU CONCORDAT

3.1. Evolution dans le canton de Fribourg

Depuis la saison 2009/2010, la situation s'est calmée pour ce qui concerne les supporters fribourgeois, selon les observations de la Police cantonale. Les interdictions de stades et de périmètres sont toutefois demeurées stables. Il n'y a eu pas de dégradation de la situation dans les ligues inférieures.

Grâce notamment à une présence policière visible, l'ambiance s'est améliorée autour des matchs du HC Fribourg-Gottéron, seul club du canton soumis au régime de l'autorisation pour l'ensemble de ses matchs. Les deux tiers environ des engagements de la Police cantonale contre la violence dans le sport sont consacrés aux matchs de Gottéron.

Actuellement, la plupart des problèmes sont le fait de supporters des équipes visiteuses. Pour certains matchs, notamment les derbys contre le SC Berne et le HC Genève Servette, le climat reste tendu et la situation pourrait rapidement dégénérer.

3.2. Etroite collaboration entre les partenaires

Une collaboration intense s'est mise en place ces dernières années entre le Préfet, la Police cantonale, les responsables des clubs et les représentants des supporters. Des mesures concrètes ont été prises, comme la séparation complète du secteur visiteurs avec l'installation d'un plexiglas. Dans la pratique, le système d'autorisations formalisera la coopération étroite qui est déjà pratiquée entre les différents acteurs. Il permettra également aux autorités de disposer de moyens supplémentaires si la situation venait à nouveau à se dégrader.

Depuis 2007, la Police cantonale a prononcé 15 séquestres, surtout d'engins pyrotechniques mais aussi, dans trois cas, d'armes blanches. En février 2013, 38 supporters fribourgeois étaient sous le coup d'une interdiction de stade, et on comptait 30 interdictions de périmètre actives dans le canton. 106 interdictions de ce type ainsi qu'une obligation de se présenter ont été prononcées depuis l'entrée en vigueur du concordat initial en 2010. Enfin, 4 incidents d'une certaine gravité se sont produits depuis le début de la saison 2012/2013, dont 3 lors de matchs de Gottéron.

Les interdictions de stade sont prononcées par les clubs fribourgeois ou par des associations, notamment par l'Association suisse de football (ASF), au nom d'un club fribourgeois. Depuis 2007, 103 interdictions de stade ont été prononcées pour des ressortissants fribourgeois, dont 28 par l'ASF sur demande de la Police cantonale. Les responsables du HC Fribourg-Gottéron émettent les interdictions de stade sur recommandation de la Police cantonale.

3.3. La position du Conseil d'Etat

Au vu de ce qui précède, nous vous proposons d'adhérer aux modifications du concordat afin de systématiser la collaboration existante entre les partenaires et de pouvoir renforcer en cas de besoin les mesures préventives contre le hooliganisme.

Pour des raisons de flexibilité, le Conseil d'Etat doit être chargé, par délégation, de la mise en œuvre du concordat révisé, et en particulier du système d'autorisations, dans la continuité de la pratique actuelle selon laquelle les autorisations générales et la coordination sont du ressort du préfet, tandis que les mesures concrètes relèvent de la compétence de la Police cantonale.

4. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS DE L'AVANT-PROJET

Ad art. 1

Cet article prévoit l'adhésion du canton à la modification du concordat.

Ad art. 2 al. 1 et 2

Selon l'al. 1 de l'art. 2 du projet de loi d'adhésion, il appartient au Conseil d'Etat de prendre les dispositions d'exécution nécessaires, et notamment d'adapter l'ordonnance du 30 mars 2010 organisant les mesures pour lutter contre la violence lors de manifestations sportives (RSF 559.72).

L'al. 2 de cet article confère au Conseil d'Etat la compétence d'édicter les dispositions nécessaires concernant les autorisations de matchs.

En outre, la loi d'adhésion de 2009 restant en tant que telle en vigueur (à l'exception de son art. 2 al. 2 let. *b*, abrogé par l'art. 4 de la loi d'adhésion au concordat révisé, cf. ci-dessous le commentaire de l'art. 4), le Conseil d'Etat demeure compétent pour prononcer les deux obligations spécifiques prévues à l'art. 2 al. 2 de la loi d'adhésion de 2009, soit l'obligation de prononcer des interdictions de stade (let. *a*) et l'obligation de dénoncer (let. *c*).

Ad art. 2 al. 3 et art. 3

La loi d'adhésion de 2009 prévoit à son art. 3 que les organisateurs de manifestations prennent en charge tout ou en partie des frais liés au service d'ordre et de protection à l'occasion de manifestations sportives ou culturelles, mais seulement s'ils violent gravement leurs obligations liées à la sécurité dans les stades.

Cependant, pour les manifestations sportives en particulier, les problèmes de sécurité publics se posent moins à l'intérieur qu'à l'extérieur des stades ou des patinoires, par exemple sur le chemin de la manifestation, là où les organisateurs n'ont en principe aucune obligation à remplir. Par conséquent, le Conseil d'Etat propose de modifier la disposition introduite en 2009, par le biais d'une adaptation, induite par l'art. 3 de la loi d'adhésion aux modifications du concordat, de l'art. 42 al. 2 let. *c* de la loi sur la Police cantonale (LPol).

Ainsi, il est proposé de biffer la référence aux manifestations sportives dans l'art. 42 al. 2 let. *c* LPol, qui ne s'appliquerait dès lors qu'aux manifestations culturelles, et d'ajouter une nouvelle let. *d* se référant spécifiquement aux manifestations sportives.

Pour les matchs des clubs de football et de hockey sur glace de la division la plus élevée ainsi que pour les matchs à risque des clubs de ligues inférieures ou d'autres sports, c'est-à-dire pour les matchs soumis à autorisation selon le concordat révisé, un émolumen sera perçu pour couvrir une partie des frais de maintien de l'ordre. Cet émolumen, dû par l'organisateur, sera prélevé directement sur chaque billet d'entrée. Le Conseil d'Etat en fixera le tarif.

En 2012, la Police cantonale a compté 31 engagements pour l'ensemble des manifestations sportives à risque, dont 17 pour le HC Fribourg-Gottéron. Le total des heures d'engagement s'élève à 7620 (6352 pour Gottéron). Avec un tarif horaire de 80 francs, le coût total du maintien de l'ordre se monte à 609'600 francs, dont 522'000 francs pour Gottéron.

Ad art. 4

L'article 4 abroge l'article 2 al.2 let. *b* de la loi d'adhésion de 2009. Rappelons que cet article autorise le Conseil d'Etat à obliger les propriétaires ou utilisateurs de stades à prendre des mesures de sécurité. Il est remplacé par l'article 2 al. 2 du projet de loi d'adhésion aux modifications du

concordat, qui prévoit la compétence du Conseil d'Etat d'édicter les dispositions concernant les autorisations de matchs et, par conséquent, d'imposer les mesures de sécurité nécessaires.

5. INCIDENCES DU CONCORDAT REVISE

La modification du concordat et l'avant-projet de loi d'adhésion n'auront pas de conséquences en ce qui concerne la répartition des tâches entre Etat et communes, ni en matière de personnel.

Les effets sur le développement durable ont été analysés dans l'évaluation « Boussole 21 », qui se trouve en annexe du présent rapport. C'est surtout le volet social du développement durable, avec une amélioration potentielle de la sécurité publique, qui est concerné par le projet.

Ces textes sont par ailleurs conformes au droit fédéral et eurocompatibles.