

RAPPORT N° 226 23 novembre 2010
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat N° 2044.08 Gabrielle Bourguet –
Concept de sécurité

1. INTRODUCTION

1.1 Le postulat

Par postulat déposé et développé le 5 septembre 2008, la députée Gabrielle Bourguet demande au Conseil d'Etat:

1. d'établir un rapport sur les mesures existantes en matière de sécurité lors de manifestations sportives, culturelles (concerts, festivals de musique, etc.) et villageoises (fêtes de jeunesse), ainsi que sur la répartition des compétences et des frais dans ce domaine.
2. d'étudier l'élaboration d'un concept global de sécurité avec le concours des divers acteurs (conférence des préfets, police, représentants des clubs sportifs et autres milieux associatifs, spécialistes de la violence, etc.).

La postulante constate une augmentation des actes de violence dans le cadre de manifestations sportives, expérience que le canton de Fribourg a également vécue lors de certaines rencontres de hockey sur glace. Les villes sont aussi confrontées à des phénomènes nouveaux comme les *botellones* ou d'autres manifestations qui présentent des risques en matière de sécurité. Les mesures existantes, notamment au niveau de la prévention de la violence dans les patinoires, devraient être développées dans le sens d'un concept de sécurité qui engloberait les manifestations sportives, culturelles, villageoises, etc. Ce concept devrait comprendre des mesures préventives, répressives et financières (notamment en matière de répartition des frais d'intervention). Enfin, la députée Bourguet demande que soit étudiée la possibilité d'élargir ce concept au niveau intercantonal.

Dans sa réponse du 3 mars 2009, le Conseil d'Etat a rappelé que la Conférence des préfets avait institué un groupe de travail chargé de faire un inventaire des problèmes de sécurité qui se posent lors de grandes manifestations et des solutions à y apporter. Le Conseil d'Etat a recommandé l'approbation du postulat, en précisant qu'un concept global de sécurité serait élaboré, dans le sens préconisé par l'auteur du postulat. Ce concept devrait également prendre en compte les aspects intercantonaux et serait conçu de manière à constituer un cadre de référence et un outil de travail pour tous les acteurs concernés par les questions de sécurité lors de manifestations. La prise en considération du postulat N° 2044.08 a été votée par le Grand Conseil le 24 mars 2009, par 89 voix sans opposition.

1.2 Rappel de la situation

Marchés, bals champêtres, fêtes villageoises, fêtes de jeunesse, giron de musiques, lotos, concerts, soirées spectacles, représentations théâtrales, cortèges, défilés, comptoirs, festivals, rencontres sportives, tournois, tirs en campagne, cérémonies religieuses, fêtes d'inauguration, cérémonies de clôture, etc. A l'instar des cantons voisins, le canton de Fribourg regorge d'innombrables événements et rassemblements publics en tous genres. Ce foisonnement de manifestations, issues pour une grande part de la tradition populaire fribourgeoise, joue un rôle essentiel dans la vie sociale et associative de nos villes et de nos villages. La

mise sur pied de tels événements relève en premier lieu de l'initiative privée. Qu'ils soient réguliers ou occasionnels, professionnels ou associatifs, rémunérés ou bénévoles, ce sont en effet les organisateurs eux-mêmes qui déterminent le thème, le lieu, la date et le programme de la manifestation. Ce sont eux également qui assurent la préparation, le suivi et la gestion directe de tels événements.

Dans ce contexte, le rôle des autorités consiste essentiellement à donner un cadre à l'ensemble des manifestations, de manière à ce que celles-ci se déroulent correctement, dans le respect des lois et règlements en vigueur. A cet égard, les problématiques visées par les autorités sont de plusieurs ordres. Elles vont des problèmes d'ordre public (violences, émeutes, incivilités), aux problèmes de santé publique (salubrité des lieux, hygiène alimentaire, problèmes d'alcool et d'autres toxico-dépendances) en passant par les problèmes de sécurité publique (incendie, accidents, malaises, voies de fuites), de gestion des foules (transports, accès, parking, flux piétonniers), de nuisances (bruits, déchets, odeurs, fumée passive) et par une multitude d'autres problématiques (horaires, protection de la jeunesse, publicité; prévention, etc.).

L'expérience démontre que le bon déroulement d'une manifestation ne dépend pas uniquement de la maîtrise des problèmes de sécurité au sens strict (ordre public), mais bien plus largement de la maîtrise de l'ensemble des problèmes générés par l'organisation d'un événement public. Pour ce faire, il est primordial que les autorités disposent suffisamment tôt des informations relatives aux différentes manifestations prévues, en particulier aux événements qui, par leur taille, leur nature ou pour toute autre raison, sortent de l'ordinaire. Ces informations permettent en effet d'analyser les risques inhérents à chaque manifestation. C'est donc la recherche de renseignements qui conditionne l'analyse des risques.

Dans le cas de manifestations régulières dont les dates sont connues d'une année à l'autre (festivals en tous genres, manifestations religieuses, giron de jeunesse, tirs en campagne, etc.), les informations sont facilement trouvées et les risques identifiés. Même lorsque les dates ne sont pas connues à l'avance, comme pour les fêtes villageoises ou régionales, les organisateurs doivent en général demander l'autorisation à la préfecture de leur district (patente temporaire, dite «patente K»). Il est alors possible d'obtenir de plus amples renseignements au sujet de la manifestation grâce aux données fournies par l'organisateur dans les questionnaires remis à la préfecture. Lorsqu'aucune patente n'est nécessaire, l'information doit être recherchée de façon proactive directement auprès de l'organisateur, pour autant naturellement que ce dernier soit connu. Les risques générés par les différentes manifestations peuvent alors être analysés par les autorités compétentes grâce aux informations obtenues (genre de manifestation, personnes attendues, âge, style de musique, horaires, prévention, chemin d'accès, stationnement des véhicules, flux des personnes, etc.).

2. LES MANIFESTATIONS PUBLIQUES – UN APERÇU DE LA PROBLÉMATIQUE ACTUELLE

2.1 Les divers types de manifestations publiques

Plusieurs milliers de manifestations publiques de tous ordres se déroulent chaque année dans notre canton, la très

large majorité sans poser de problème au demeurant, ce qui ne veut pas encore dire qu'elles ne mettent pas aussi à contribution les instances ou l'espace publics. Les manifestations les plus sensibles peuvent être classifiées selon la typologie suivante:

- Selon le type d'événements
 - manifestations ordinaires
 - manifestations d'envergure
 - manifestations sportives
 - manifestations spontanées
 - manifestations organisées au sein d'un établissement public
- Selon le type de risques
 - risques liés au nombre de participants
 - risques liés au nombre de manifestations ou d'établissements
 - risques liés au type de public
 - risques liés au type d'activité
- Selon le type de problèmes rencontrés
 - problèmes liés au défaut de préparation
 - problèmes liés au défaut d'annonce
 - problèmes liés au défaut d'autorisation
 - problèmes liés au comportement
 - problèmes liés aux nuisances

A cette typologie extrêmement large, puisque les divers éléments se combinent entre eux à volonté, s'ajoutent plusieurs phénomènes nouveaux, ou qui ont à tout le moins gagné en intensité, tels que l'utilisation d'internet et des nouvelles technologies pour appeler à ces manifestations de manière parfois très rapide et à une très large échelle, la consommation excessive d'alcool parfois chez des très jeunes et les autres comportements à risques en public ou l'utilisation quasi sans retenue du domaine public.

Cette grande diversité de situations rend la gestion des manifestations extrêmement complexes. Le nombre d'autorités concernées et la rapidité avec laquelle certains événements sont mis sur pied, quand ils ne démarrent pas quasi spontanément, peuvent laisser croire que la loi et les autorités ne sont plus capables de faire face. Grâce au travail d'analyse et de coordination entrepris depuis deux ans, tel n'est pourtant pas le cas, tel qu'il sera démontré.

2.2 Expériences récentes

L'organisation de manifestations publiques implique la collaboration de nombreux partenaires. Cette collaboration permet en principe de bien gérer les risques qui en découlent et on peut constater une amélioration de la situation liée à l'ordre public. Pour la plus grande partie des manifestations, les organisateurs prennent très au sérieux l'aspect sécuritaire et maîtrisent tous les aspects en vue d'assurer le bon déroulement de la fête. Il se peut toutefois que certains organisateurs n'aient pas de budget pour un service de sécurité privé. Par ailleurs, les manifestations sont toujours plus nombreuses, plus importantes et organisées à intervalles plus courts. Cette situation constitue un défi important pour les autorités chargées de récolter les informations et d'encadrer les manifestations.

La consommation d'alcool est un problème récurrent dans le cadre des manifestations populaires, festives, fréquentées essentiellement par des jeunes. Même si la consommation moyenne d'alcool a diminué en Suisse ces dernières années, il n'en demeure pas moins que certains jeunes consomment de l'alcool de manière intensive, voire excessive, ce qui provoque régulièrement des problèmes de comportements, des déprédations, des dommages à la propriété, etc. Cette évolution est également préoccupante du point de vue de la santé publique, dans la mesure où ces jeunes mettent gravement en péril leur santé à court terme (risque de comas éthyliques) comme à long terme (problèmes d'alcoolisme). Les actions préventives et de sensibilisation menées dans ce domaine par les autorités et les organismes spécialisés (tels que REPER, Suchtpräventionsstelle) ont dans une large mesure porté leurs fruits en ce qui concerne le déroulement des manifestations.

Toutefois, on observe ces dernières années un déplacement du phénomène en marge des manifestations. Ainsi, il n'est pas rare de voir des jeunes consommer de l'alcool en grande quantité avant de se rendre à une fête. De même, si la vente d'alcool aux bars et le déroulement de la fête sont soumis à un encadrement relativement strict, il en va autrement du camping mis à disposition pour les fêtards. Après la fermeture de la manifestation, la fête se prolonge souvent dans des campings mal éclairés, dont les utilisateurs échappent en grande partie au contrôle des organisateurs. A cela s'ajoute le problème des mineurs de moins de 16 ans qui, n'ayant pas l'âge de pénétrer dans l'enceinte de la manifestation, rôdent autour de la place de fête sans pouvoir y accéder. Laissés sans surveillance par leurs parents, ces mineurs posent passablement de problèmes aux forces de l'ordre. Certains consomment de l'alcool qu'ils se sont procurés auparavant, d'autres occupent le domaine public et la chaussée ou commettent des incivilités.

Un autre phénomène en augmentation est l'utilisation des technologies modernes de télécommunication pour rassembler le plus grand nombre de personnes possibles pour des manifestations de tous genres. Il est alors difficile dans la plupart des cas d'identifier les «organisateurs», ou plus justement les «initiateurs» de l'événement, lesquels ignorent souvent tout des problématiques d'ordre public et des autres problématiques inhérentes à l'organisation de manifestations. Ces dernières années, la Préfecture de la Sarine, la Police cantonale et la Police locale de la ville de Fribourg ont été à plusieurs reprises appelées à gérer l'annonce via *Facebook* de *botellones*. Cette problématique est difficile à appréhender, du fait de l'absence d'activité sujette à autorisation, de l'absence d'organiseurs ou de responsables et, le plus souvent, de l'absence de connaissance préalable de la date et du lieu de tels événements (sur cette problématique, cf. la réponse du Conseil d'Etat à la question N°3165.08 du député Ducotterd). Malgré tout, l'important travail de prévention et de sensibilisation mené conjointement par la Préfecture, la Police cantonale et l'autorité communale ont jusqu'à présent conduit à chaque fois les initiateurs à renoncer à leurs projets de *botellón*. Au printemps 2010, *Facebook* a été utilisé pour communiquer une invitation à une *skins party* dans un lieu tenu secret. Une *skins party* est une réunion de jeunes gens rassemblés pour passer une soirée «détournée» sur fond de sexe et d'alcool. Les drogues sont également de mise lors de telles soirées. Rendu public, le projet de *skins party* a finalement été annulé. Puis, en été 2010, la Préfecture de la Gruyère et les autorités commu-

nales ont été amenées à gérer l'annonce sur internet d'un «apéritif géant» en ville de Bulle. Les contacts pris avec l'initiateur du projet ont finalement conduit ce dernier à se désolidariser de son projet, qui a finalement connu une fréquentation heureusement limitée.

En matière de manifestations sportives, la collaboration grandissante entre les différentes polices cantonales a fait ses preuves à plusieurs reprises. En ce qui concerne plus particulièrement le championnat de hockey sur glace, l'application stricte du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives, ainsi que l'important travail de partenariat mené par la Préfecture de la Sarine en collaboration avec la Police cantonale, les communes concernées, les dirigeants de clubs, les sociétés de sécurité privées et les sociétés de transport public ont conduit depuis 2008 à une amélioration sensible de la situation en la matière. Parallèlement, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et les ligues et fédérations sportives nationales ont entamé des démarches visant à limiter la survenance de problèmes liés à la violence (normes de construction des stades, normes d'exploitation des stades, interdiction de stades, etc.).

Enfin, relevons qu'avec la mise en application de la réglementation en matière de fumée passive, un aspect supplémentaire doit être pris en compte par les autorités et les organisateurs de manifestations. L'interdiction de la fumée passive dans les lieux publics doit être intégrée, tant du point de vue de la sécurité (configuration et gestion des secteurs fumoirs) que du point de vue des nuisances sonores (flux fréquent des fumeurs sur les terrasses ou dans la rue), au dispositif d'encadrement des manifestations publiques se déroulant dans des endroits fermés.

3. MESURES EXISTANTES

3.1 Bases légales

L'arsenal législatif susceptible d'être invoqué ou devant être pris en considération dans ce domaine est extrêmement large et ne saurait faire ici l'objet d'un inventaire exhaustif. Il va de la garantie de droits fondamentaux contenus dans la Constitution fédérale (cf. par exemple la protection des enfants et des jeunes ou la liberté de réunion) jusqu'à des réglementations de détail comme l'utilisation des confettis en dehors de la période de carnaval (cf. règlement général de police de la Ville de Fribourg du 26 novembre 1990). Dans le contexte du postulat Bourguet, et en suivant la systématique du droit fédéral puis cantonal, on peut plus particulièrement citer les dispositions suivantes:

- Constitution fédérale (RS 101). Art. 11 (protection des enfants et des jeunes), 16 (liberté d'opinion et d'information) et 22 (liberté de réunion).
- Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120). Art. 24a à 24g (mesures contre la violence lors de manifestations sportives).
- Code pénal suisse (RS 311.0). Art. 136 (remettre à des enfants des substances nocives) et 260 (émeute).
- Ordonnance du DFI sur les boissons alcooliques du 23 novembre 2005 (RS 817.022.110). Art. 4 (publicité).

- Ordonnance du 28 février 2007 sur la protection contre les nuisances sonores et les rayons laser lors de manifestations (RS 814.49).
- Constitution du Canton de Fribourg (RSF 10.1). Art. 24 (liberté de réunion et de manifestation), art. 27 (liberté syndicale).
- Loi fribourgeoise sur les préfets (RSF 122.3.1). Art. 19 (ordre public) selon lequel le préfet est par excellence l'autorité responsable de l'ordre public dans son district et dispose, pour les mesures qu'il prend à cet effet de la police.
- Loi sur les communes (RSF 140.1). Art. 60 al. 3 let. e) selon lequel il incombe au conseil communal de veiller à l'ordre et à la sécurité publics sur le territoire de la commune.
- Loi d'application du Code pénal (RSF 31.1). Art. 11 et 12 (contraventions à des prescriptions ou mesures de police et contre la tranquillité).
- Loi sur la Police cantonale (RSF 551.1) qui précise la mission et les tâches des divers corps de police, au premier chef concernés dans la plupart des manifestations visées dans ce rapport.
- Arrêté d'exécution du concordat sur les entreprises de sécurité (RSF 559.61).
- Loi portant adhésion au concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (RSF 559.7).
- Loi sur le domaine public (RSF 750.1). Le domaine public, en particulier communal, est souvent mis à contribution de manière accrue, sauf pour les manifestations se déroulant dans des espaces clos.
- Loi sur les établissements publics et la danse (RSF 952.1) et sa réglementation d'exécution, qui règlent toutes questions en rapport avec des activités de vente de boissons, de mets, de danse ou autres spectacles ouverts au public moyennant rémunération.

A cela s'ajoutent différentes réglementations qui, sans être spécifiquement destinées à réglementer l'organisation de manifestations, jouent néanmoins un rôle direct et important dans la gestion de nombreux événements publics. On peut par exemple citer la réglementation fédérale en matière de protection contre le bruit (art. 11ss, 16ss et 19ss LPE; art. 7ss OPB), la réglementation cantonale en matière de lutte contre la fumée passive (art. 35a de la loi sur la santé et l'ordonnance concernant la protection contre la fumée passive), en matière de protection des sols et de gestion des déchets (LGD), la directive de protection incendie de l'AEAI (Association des établissements cantonaux d'assurance incendie) concernant les voies d'évacuation et de sauvetage ou encore la réglementation et la jurisprudence fédérale en matière de mise à l'enquête d'installations temporaires.

On constate dès lors que l'autorité n'est pas dépourvue face à la multitude de manifestations auxquelles elle doit répondre et qu'elle doit gérer. Certaines lois ou ordonnances mériteront peut-être d'être revisitées ou complétées (cf. chiffre 4.4, ci-dessous). Toutefois dans l'immédiat, les autorités sont plutôt tracassées par le fait qu'elles manquent parfois d'informations ou ne les reçoivent que tardivement, que les organisations et les procédures sont toujours plus complexes et que le besoin de coordination se fait toujours plus sentir. Comme il apparaîtra ci-après,

d'importantes améliorations sont intervenues sur ces divers points ces dernières années.

3.2 Compétences/procédures/coordination

En fonction du type de manifestation, une ou plusieurs autorités sont chargées de veiller au respect des différentes exigences légales applicables. Dans le cas des manifestations soumises à autorisation, c'est en premier lieu la procédure d'autorisation qui sert au contrôle de ces exigences. Le cas échéant, il appartient au préfet de veiller au bon déroulement des manifestations et d'assurer la coordination des différents intervenants.

– Compétences

Les autorités compétentes en matière d'autorisation et de contrôle des manifestations varient en fonction de l'activité envisagée.

- En ce qui concerne l'organisation de danses ouvertes au public, le service ou la vente au public, contre rémunération, de mets et de boissons à consommer sur place et l'hébergement d'hôtes en la forme commerciale ou la mise à disposition contre rémunération d'emplacements pour camper:
 - si l'activité est durable, la patente (autorisation) est délivrée par la Direction de la sécurité et de la justice sur préavis du préfet, de la commune, du Laboratoire cantonal et, pour les établissements hôteliers ou parahôteliers, de l'Union fribourgeoise du tourisme;
 - si l'activité est temporaire (un à vingt jours), la patente est délivrée par le préfet, sur préavis de la commune concernée et, au besoin, de la police et d'autres autorités ou services cantonaux et communaux.
- En ce qui concerne l'utilisation accrue du domaine public (pour l'installation de stands de boissons ou d'information, de gradins, d'écrans géants, etc., ou simplement pour la tenue de discours), l'autorisation est délivrée par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions s'il s'agit du domaine public cantonal et par le conseil communal s'il s'agit du domaine public communal.
- En ce qui concerne l'organisation de cortèges, de défilés ou d'autres manifestations susceptibles de toucher à l'ordre public, le préfet est compétent pour fixer les directives et imposer les exigences nécessaires au bon déroulement de la manifestation.
- En ce qui concerne les manifestations sportives se déroulant en tout ou partie sur la voie publique (courses d'essai, manifestations automobiles ou de cycles ayant un caractère public, etc.), l'autorisation est délivrée par l'Office de la circulation et de la navigation, sur préavis de la gendarmerie et, le cas échéant, de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, voire de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.
- De nombreuses autres activités sont encore soumises à des autorisations particulières: l'organisation de lotos, l'utilisation d'un faisceau à laser, le tir de coups de fusil ou de canon, l'organisation en forêt d'une manifestation de plus de 300 personnes, l'utilisation de haut-parleurs montés sur des véhi-

cules automobiles, etc. Les informations sur ces autorisations et sur les autorités compétentes pour les délivrer sont disponibles sur les sites internet et aux secrétariats des différentes communes et préfectures.

– Procédure

L'octroi de toute autorisation fait l'objet d'une procédure destinée à permettre aux autorités compétentes de contrôler le respect par les organisateurs de manifestations des différentes exigences fixées par la loi en fonction du type d'événement et d'activité envisagés. La procédure d'autorisation est aussi l'occasion pour les autorités de sensibiliser les organisateurs aux difficultés liées aux différents types d'événements. Au besoin, l'octroi d'une autorisation peut être subordonné à l'élaboration et la validation d'un véritable dossier présentant les concepts de sécurité, de transports, d'hygiène, de service sanitaire, etc., mis sur pied par l'organisateur. La procédure d'autorisation représente ainsi pour les autorités le moyen par excellence de contrôler et d'influencer tant la préparation que la gestion effective des manifestations.

Sur la base des expériences positives menées dans le cadre de l'Eurofoot 2008, les formulaires de demande d'autorisation de manifestation ont été actualisés et unifiés sous l'égide de la Conférence des préfets, en collaboration avec la Police cantonale et le Service de la police du commerce. La récolte ciblée d'informations a ainsi été sensiblement améliorée. Ces formulaires constituent en effet une manière simple et efficace de renseigner les autorités sur l'existence, la nature et l'ampleur des événements en préparation. Pour les manifestations d'importance ou qui exigent des mesures particulières, la récolte d'informations s'étend également aux mesures à prendre en matière de police du feu, de raccordements au réseau d'eau, de circulation, de stationnement, de service d'ordre, de service sanitaire, de service de boissons ou encore de restauration. Les formulaires de demande sont à remettre à la préfecture si possible 60 jours avant la manifestation. Ce délai permet aux autorités d'effectuer une véritable analyse du risque. Il permet également aux organisateurs de préparer un dispositif adapté au type de manifestation prévu. Les demandes d'autorisation incomplètes ou présentées trop tardivement peuvent être refusées.

Pour une certaine catégorie de manifestations, la police est obligée de rechercher le renseignement directement auprès de l'organisateur. Il s'agit en général de manifestations pour lesquelles aucune patente n'est obligatoire ou pour lesquelles une patente ordinaire, du type «exploitation de buvette», est suffisante. Ces manifestations n'engendrent en principe aucun risque lié à l'ordre public, mais elles peuvent avoir des répercussions importantes sur le trafic routier ou créer des problèmes de stationnement dans certains secteurs. Il est donc important que les autorités en aient connaissance à l'avance et puissent prendre au besoin les mesures qui s'imposent. Dans certains cas, en général lors de manifestations à risques ou d'envergure nationale, la récolte d'informations et l'analyse des risques passent également par une collaboration policière intercantonale.

– Coordination

En fonction du type d'événement envisagé, de nombreuses autorités et organismes peuvent être sollicités pour la préparation et l'encadrement d'une manifestation: préfecture, Police cantonale, Service de la police du commerce, Laboratoire cantonal, Service de l'environnement, OCN, conseil communal, commission locale du feu, sapeurs-pompiers, police locale, service d'ambulance, entreprises de transport public, services de sécurité privés, organismes de prévention, etc. Cette prolifération d'intervenants implique une étroite collaboration de l'ensemble des services engagés. Lorsque la nature ou l'ampleur de la manifestation le requiert, la préfecture organise une ou plusieurs séances de coordination réunissant les organisateurs et l'ensemble des partenaires concernés. Au besoin, la séance de coordination s'accompagne d'une vision locale destinée à préciser le dispositif à mettre en place.

Comme en matière de récolte d'informations, l'encadrement de certaines manifestations nécessite une collaboration intercantonale très étroite. Les différentes polices cantonales sont régulièrement en contact et collaborent fréquemment à la planification et au suivi de manifestations particulières. En matière de manifestations sportives, une cellule de coordination couvrant les cantons romands, ainsi que les cantons de Berne et du Tessin, a été mise sur pied. Cette cellule permet de garantir la cohérence des engagements et des mesures prises par-delà les frontières cantonales (application commune de la doctrine d'engagement, tolérance zéro, partage de l'appréciation permanente de la situation sur l'ensemble des matchs, déplacements des supporters). Cette coordination intercantonale a déjà fait ses preuves à de nombreuses reprises.

3.3 Mesures opérationnelles

La Police cantonale dispose, au Commandement de la gendarmerie, d'un officier «engagement et planification» qui coordonne l'appréciation et la gestion des événements susceptibles d'intéresser la police et les autorités. Elle dispose également dans chacune des trois régions, Nord, Centre et Sud, d'un cadre spécifiquement en charge du dossier des manifestations. Pour chaque manifestation, les aspects sécuritaires et de circulation sont spécialement analysés (genre de manifestation, personnes attendues, âge, style de musique, horaires, prévention, chemin d'accès, stationnement des véhicules, flux des personnes, etc.). Les expériences faites les années précédentes sont également prises en compte. Après analyse, les moyens à engager sont proposés par préavis à la préfecture. Selon l'importance de la manifestation, des mesures particulières, voire un service de sécurité, sont imposés. Les grandes manifestations sont encadrées par la Police cantonale du début jusqu'à la fin de la manifestation.

En ce qui concerne les manifestations sportives, la Police cantonale dispose en plus d'une cellule de quatre spotters chargés de suivre et de gérer les supporters à risque de différents fans clubs et d'informer des éventuels risques prévisibles. Sur cette base, la Police cantonale et, le cas échéant, le préfet planifient les mesures matérielles à prendre afin d'assurer le bon déroulement des différentes rencontres. A cet égard, les mesures prévues dans le cadre du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (interdiction de périmètre, obligation de se présenter à la police, garde à

vue, interdiction de stade) et une collaboration étroite des différents partenaires ont permis un renforcement sensible de la sécurité.

3.4 Sanctions/Frais

Le vaste éventail des dispositions légales applicables à l'organisation et à la gestion des manifestations (cf. chiffre 3.1, ci-dessus) se traduit également par un éclatement des réglementations en matière de sanctions administratives et pénales et des réglementations en matière de prise en charge des frais d'encadrement. Comme en matière de bases légales, seules les principales dispositions seront évoquées ici.

Sur le plan pénal, tout d'abord, l'article 136 du code pénal (CP) prévoit que celui qui aura remis à un enfant de moins de 16 ans, ou aura mis à sa disposition des boissons alcooliques ou d'autres substances en une quantité propre à mettre en danger la santé, ou des stupéfiants au sens de la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants, sera puni d'une peine privative de liberté de 3 ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Lorsque les circonstances le justifient, les autorités peuvent en outre insérer dans leurs décisions une référence à l'article 292 CP. Selon cette disposition, celui qui ne se sera pas conformé à une décision à lui signifiée, sous la menace de la peine prévue, par une autorité ou un fonctionnaire compétent sera puni d'une amende.

En droit cantonal, la loi d'application du code pénal (LACP) permet au juge d'instruction de prononcer une amende pour les contraventions à des prescriptions ou mesures de police ainsi qu'à celles contre la tranquillité publique. Dans les cas d'infractions à la loi sur les établissements publics et la danse, cette compétence appartient au préfet (art. 71s. LED). Plusieurs communes du canton de Fribourg se sont en outre dotées d'un règlement général de police qui donne aux autorités communales la compétence de prononcer des amendes en cas de troubles à l'ordre ou à la sécurité publics. Il en va ainsi du règlement général de police de la ville de Fribourg du 26 novembre 1990 et du règlement de police de la ville de Bulle du 24 avril 1995. Ces règlements définissent en particulier les modalités d'usage du domaine public.

Sur le plan administratif, la loi sur les établissements publics et la danse (LED) permet au préfet de retirer une patente K, de prononcer la fermeture provisoire d'un établissement public en cas de désordre et de prendre des mesures contre les nuisances excessives. Dans l'autorisation qu'il délivre pour une manifestation ou en cas de problèmes dans un établissement public, le préfet peut par ailleurs fixer des conditions ou des charges complémentaires tendant à sauvegarder l'intérêt public. Parfois, le préfet impose à l'organisateur des mesures préventives ou d'accompagnement qui peuvent s'avérer relativement coûteuses. Comme déjà mentionné, ces injonctions peuvent être assorties de la menace de sanctions pénales en cas d'insoumission à décision de l'autorité (art. 292 CP).

En matière de manifestations sportives, la loi portant adhésion au concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives et ses ordonnances d'application offre aux autorités la possibilité de prononcer diverses mesures visant à garantir l'ordre public: interdiction de périmètre, interdiction de stade, obligation de se présenter à la police, garde à vue. Selon les termes du concordat, l'interdiction de stade n'est en fait qu'une recommandation de l'autorité et n'a pas de caractère

obligatoire pour l'organisateur de la manifestation sportive. Le Conseil d'Etat a estimé cette mesure trop faible. C'est pourquoi il a finalement proposé au Grand Conseil d'instaurer une obligation pour les propriétaires (clubs sportifs, fédérations ou associations sportives) ou utilisateurs d'endroits où ont lieu des manifestations sportives (stades, patinoires ou salles de sport) de prononcer des interdictions de manifestations sportives. D'autre part, dans la droite ligne de la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 135 I 130), le canton de Fribourg s'est doté d'une législation permettant de facturer tout ou partie des frais liés au service d'ordre et de protection à l'occasion de manifestations sportives ou culturelles. Ces frais sont dus en premier lieu par les personnes qui ont participé à des actes de violence et, subsidiairement, s'ils ont gravement contrevenu à leurs obligations dans le domaine de la sécurité, par les organisateurs de la manifestation (art. 42 al. 2 let. c de la loi sur la Police cantonale par renvoi de l'art. 3 du concordat intercantonal).

3.5 Conseils/Prévention

Les autorités veillent de façon régulière à informer et conseiller les organisateurs de manifestations. En marge de la préparation des nouveaux formulaires de demande d'autorisation (cf. chiffre 3.2 ci-dessus), la Conférence des préfets, la Police cantonale et le Service de la police du commerce ont édicté des recommandations à l'usage des communes et des organisateurs. Ce document, ainsi que de nombreuses informations complémentaires, sont accessibles en tout temps sur les sites internet de ces autorités.

En outre, les manifestations temporaires importantes font régulièrement l'objet de séances de préparation auxquelles peuvent participer divers intervenants en fonction des risques à gérer (préfet, autorité communale, polices cantonale et/ou locale, police du feu, service de l'environnement, services sanitaires, etc.). D'autre part, les fêtes et événements publics sont de plus en plus fréquemment accompagnés par des organismes de prévention dans le domaine de la gestion des risques (alcool, stupéfiants, violence, etc.). Il en va ainsi tout spécialement de l'association de promotion de la santé et prévention REPER.

La police peut quant à elle engager de manière ciblée, des unités réservées, dans le but de marquer une présence préventive sur les lieux des manifestations. Les agents présents contrôlent également certains points au niveau de la sécurité et des heures de fermeture. Des passages préventifs par les patrouilles d'intervention sont parfois également organisés. Si nécessaire, la brigade des mineurs procède au contrôle des mineurs. Ces dernières années, un effort particulier a été mené sur ce point par la Police cantonale.

3.6 Groupes de travail

En automne 2008, la Conférence des préfets a constitué un groupe de travail «Grandes manifestations», composé des représentants des principales autorités directement en charge de la gestion des manifestations dans le canton (préfets, Police cantonale, le Service de la police du commerce, police locale, juge d'instruction, DSJ). Ce groupe de travail avait pour mandat de proposer des réponses concrètes aux problématiques nouvelles liées aux établissements publics, aux grandes manifestations, aux manifestations spontanées et autres nouvelles formes de manifestations. En fonction des thématiques abordées,

des contacts ont été pris avec d'autres partenaires, tels que la centrale du 144, les services d'ambulance ou encore le Laboratoire cantonal. Le présent rapport se fonde dans une large mesure sur l'analyse et les réflexions de ce groupe de travail. Plusieurs mesures proposées par le groupe de travail ont déjà été mises en œuvre: actualisation des formulaires de demande, augmentation des délais de remise des formulaires de requête, obligation pour les établissements bénéficiant d'un horaire de fermeture tardif d'annoncer le programme des événements particuliers qu'ils organisent, etc. Ces mesures ont permis d'améliorer de façon sensible l'information des autorités sur la tenue d'événements à risque et la préparation de tels événements. Ce groupe de travail, consacré à la problématique des manifestations, ne doit pas être confondu avec le Conseil cantonal de prévention et de sécurité. Instauré par les récentes dispositions sur la police de proximité, le Conseil cantonal a pour mission de proposer les objectifs et d'évaluer l'action de la police de proximité sur le plan cantonal.

En cas de besoin, des groupes de travail ciblés peuvent également être constitués localement pour appréhender ou gérer des situations particulières. On peut par exemple citer le cas du groupe de travail créé en 2007 par la Préfecture de la Sarine, en collaboration avec la Police cantonale et la police locale, pour gérer avec les exploitants concernés les difficultés liées à la concentration d'établissements publics dans le secteur de la route de la Fonderie, à Fribourg. L'action du groupe de travail a notamment permis de faire baisser les actes d'incivilités dans le secteur. En relation avec la problématique des tags, l'action du groupe de travail a également favorisé l'émergence d'un projet de concours de *streetart* destiné à revaloriser sur un plan artistique les façades du célèbre établissement culturel Fri-Son.

4. MESURES À ÉTUDIER

Les mesures déjà existantes sont pertinentes et efficaces. Les défis posés par les nouvelles formes de manifestations doivent cependant conduire l'ensemble des autorités à poursuivre sans cesse l'adaptation des mesures à leur disposition.

4.1 Planification des infrastructures

Afin d'assurer des mesures de sécurité efficaces lors des manifestations, il y a lieu de disposer d'infrastructures adaptées, permettant une bonne gestion des foules et des événements publics. Si un tel objectif passe nécessairement par une collaboration étroite et systématique entre les autorités et les particuliers à l'origine des manifestations, elle suppose également une intégration de la problématique «grandes manifestations» au stade de la planification territoriale déjà, par des mesures relevant de l'aménagement cantonal, de l'aménagement régional et de l'aménagement communal. Une telle approche permet seule de mettre en place des constructions et installations adaptées à l'accueil de manifestations publiques. Il est en effet indispensable d'anticiper les différents problèmes inhérents à la gestion des concentrations importantes de personnes, en instaurant par exemple le principe de zones réservées, de telles infrastructures étant aussi de grands générateurs de trafic. La réglementation cantonale en matière d'aménagement prévoit à cet égard que les constructions et installations importantes, en particulier

les installations sportives importantes, sont soumises à l'obligation d'établir un plan d'aménagement de détail (art. 63 al. 2 LATeC et 28 al. 1^{er} let. c ReLATeC). Outre la problématique de la gestion du trafic et du stationnement, de la desserte en transports publics et des accès piétonniers, cette planification de détail doit également permettre d'appréhender celle de la protection des personnes et des biens. Au besoin, les propriétaires, exploitants, organisateurs, etc., devraient se voir imposer des conditions particulières et contraignantes par le biais d'un règlement d'exploitation. On pourrait par exemple exiger des concepts liés au parage des voitures, au trafic (accès au site) ainsi qu'à la sécurité en général, intégrant des moyens techniques et des ressources en personnel en adéquation avec le type de manifestation. Dans ce contexte, il faudrait naturellement prendre en compte, comme le prévoit d'ailleurs l'article 52 al. 2 ReLATeC, les exigences imposées par les associations et fédérations nationales de sport en matière de sécurité et d'homologation des stades. Ces dernières s'avèrent en effet être des interlocuteurs importants qui peuvent agir directement sur les clubs qui leur sont affiliés.

4.2 Information

Les mesures existantes sont pertinentes et efficaces. Le développement des nouveaux moyens de communication doit cependant conduire les autorités à adapter et compléter l'éventail des outils à leur disposition. La stratégie à appliquer concernant internet, et notamment *Facebook*, doit à cet égard faire l'objet d'une réflexion particulière. De plus, la très bonne et étroite collaboration entre les différents corps de police cantonaux doit être poursuivie et intensifiée.

4.3 Coordination

La collaboration entre les différents services actifs dans la préparation et la gestion des manifestations fonctionne à satisfaction. Les mesures de coordination prises sous l'égide de la Conférence des préfets ont porté leurs fruits et permis d'améliorer de façon sensible la préparation et le déroulement des manifestations publiques. Ces efforts de coordination doivent être poursuivis. Une prochaine étape consistera en particulier à améliorer la collaboration entre services d'interventions (Police cantonale, services sanitaires, sapeurs-pompiers) et organismes de prévention (REPER) afin de mieux cibler les éventuels efforts à mettre sur pied au niveau cantonal. Les travaux et réflexions menés dans le cadre de l'élaboration du «Plan cantonal Alcool» devront également être intégrés dans la gestion des manifestations au niveau cantonal. A terme, la mise sur pied d'un concept de coordination commun serait un atout supplémentaire lors de grandes manifestations.

4.4 Modifications légales

A l'heure actuelle, la gestion des manifestations publiques est pour l'essentiel régie par des dispositions légales relativement anciennes. Datant de plus d'une vingtaine d'années, la loi du 24 septembre 1991 sur les établissements publics et la danse (LED), la loi du 4 février 1972 sur le domaine public et la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets ne répondent plus entièrement aux défis posés par les nouvelles formes de manifestations. Une gestion moderne des manifestations passe par une révision de ces

différentes lois. Il conviendrait en particulier d'examiner les axes de réflexion suivants:

a) Adaptation du champ des activités soumises à autorisation

Comme il a été indiqué précédemment (cf. chiffre 3.2, ci-dessus), la procédure d'autorisation constitue pour les autorités le moyen par excellence pour influencer, encadrer et contrôler la préparation, l'organisation et la gestion des manifestations. En l'état de la législation, certains événements comportant des risques accrus pour les participants et les tiers échappent toutefois à toute procédure formelle d'autorisation. On pense en particulier aux grands rassemblements publics sans vente rémunérée ou service rémunéré d'alcool (type *bottellones*) ou encore aux événements extraordinaires organisés dans le cadre d'établissements disposant d'une patente ordinaire (par exemple, organisation d'un méga-concert ou d'un match de gala international par le club local de football à la buvette du village). Il conviendrait d'adapter le champ d'application de la loi sur les établissements publics et la danse à ces nouvelles réalités. Dans les cas ne justifiant pas une procédure formelle d'autorisation, une alternative pourrait être recherchée dans l'instauration d'une simple obligation d'annoncer certains événements sortant de l'ordinaire.

b) Création d'une loi spécifique sur les cortèges et rassemblements publics

A l'heure actuelle, il n'existe pas de réglementation fixant de façon détaillée les règles, procédures et sanctions applicables en matière d'organisation et de participation à des cortèges ou rassemblements publics. Dans un arrêt du 14 décembre 2006 (CAP 2006-78), la Cour d'appel pénale du Tribunal cantonal a en effet conclu à l'absence de base légale formelle de l'ancien arrêté du Conseil d'Etat du 4 septembre 1920 ordonnant des mesures pour assurer le maintien de la tranquillité et de l'ordre lors de cortèges ou réunions publiques (RSF 550.14). Quant aux mesures découlant de la loi du 11 septembre 2009 portant adhésion au concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives et son ordonnance d'application du 30 mars 2010, elles ne s'appliquent par définition qu'aux seules manifestations sportives. L'arrêté de 1920, dont la pertinence matérielle n'a pas été remise en cause par la Cour d'appel pénale, ainsi que les expériences récentes en matière de manifestations sportives pourraient servir de base à une réflexion tendant la création d'une loi spécifique réglementant l'organisation et la gestion des cortèges et rassemblements publics.

c) Clarification des principes applicables à l'usage accru du domaine public

La législation cantonale régit dans une large mesure les droits et obligations des organisateurs d'événements ou de rassemblements sur le domaine public. Il en va différemment s'agissant de simples participants à une manifestation. Ceux-ci n'étant pas les titulaires des autorisations délivrées, ils échappent pour une grande part aux dispositions légales applicables. En outre, en cas de rassemblement spontané, l'absence d'organisateur ou d'exploitant formel rend pour l'essentiel inopérant l'arsenal législatif en matière d'autorisation d'utilisation du domaine public. Pour remédier à cette situation, on pourrait envisager de

préciser directement dans la loi certains principes élémentaires applicables à tous les participants à des activités entraînant un usage accru du domaine public.

- d) Les procédures devraient veiller à ce que la centrale 144 d'appels d'urgence sanitaire soit informée.

5. CONCLUSION

Les mesures développées à ce jour par les autorités en matière de manifestations publiques sont pertinentes et efficaces. Plus particulièrement, les mesures de sensibilisation, de prévention, d'information et de coordination prises en amont des manifestations permettent de façon générale de garantir le bon déroulement des manifestations. Les mesures opérationnelles prises par les autorités et la très bonne collaboration développée entre les différents partenaires sur le plan local, cantonal et intercantonal assurent également un niveau élevé de qualité dans l'encadrement d'événements même complexes et exigeants.

Les défis posés par les nouvelles formes de manifestations doivent cependant conduire les autorités à poursuivre l'adaptation régulière des outils à leur disposition. En ce sens, les réflexions développées dans le présent rapport devront être poursuivies et affinées, notamment dans le sens des propositions de mesures formulées ci-dessus. Le présent rapport ne constitue en ce sens qu'une étape d'un processus constant d'adaptation de l'arsenal légal, conceptuel et opérationnel à disposition des autorités en charge de la gestion des manifestations publiques.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

BERICHT Nr. 226 23. November 2010
des Staatsrats an den Grossen Rat
über das Postulat Nr. 2044.08 Gabrielle Bourguet
– Sicherheitskonzept

1. EINLEITUNG

1.1 Das Postulat

Mit einem am 5. September 2008 eingereichten und begründeten Postulat ersucht Grossrätin Gabrielle Bourguet den Staatsrat:

1. einen Bericht zu verfassen über die bestehenden Sicherheitsmassnahmen anlässlich von Sport- und Kulturanlässen (Konzerte, Festivals usw.) oder Dorfveranstaltungen (Jugendfeste) sowie über die Zuständigkeiten und die Kostenverteilung bei solchen Anlässen;
2. die Ausarbeitung eines globalen Sicherheitskonzeptes zu prüfen, unter Mitwirkung verschiedener Beteiligter (Konferenz der Oberamtmänner, Polizei, Vertreter von Sportklubs und anderen Vereinen, Spezialisten für Gewaltfragen usw.).

Die Verfasserin des Postulats stellt eine Zunahme der Gewaltakte im Rahmen von Sportveranstaltungen fest. Diese Erfahrung hat auch der Kanton Freiburg anlässlich verschiedener Eishockeyspiele gemacht. In den Städten

tauchen aber auch neue Phänomene auf wie die «Botellones» oder andere Veranstaltungen, die mit Sicherheitsrisiken verbunden sind. Die insbesondere im Bereich der Gewaltprävention in Eisstadion bestehenden Massnahmen sind im Sinne eines Sicherheitskonzeptes, das die Sport-, Kultur-, Dorfveranstaltungen usw. mit einbezieht, weiterzuentwickeln. Dieses Konzept sollte vorbeugende, repressive und finanzielle (vor allem in Bezug auf die Kostenverteilung) Massnahmen beinhalten. Schliesslich fordert Grossrätin Bourguet, die Möglichkeiten einer Erweiterung dieses Konzeptes auf interkantonaler Ebene zu prüfen.

In seiner Antwort vom 3. März 2009 wies der Staatsrat darauf hin, dass die Konferenz der Oberamtmänner eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat mit dem Auftrag, eine Zusammenstellung der sich anlässlich von grösseren Veranstaltungen ergebenden Sicherheitsprobleme und der diesbezüglichen Lösungen zu verfassen. Der Staatsrat empfahl die Erheblicherklärung des Postulats und gab an, ein globales Sicherheitskonzept im Sinne der Anregungen der Verfasserin des Postulats ausarbeiten zu lassen. Dieses Konzept, das auch die interkantonalen Aspekte berücksichtigen soll, wird so ausgestaltet sein, dass es als Bezugsrahmen und Arbeitsinstrument für alle mit Fragen der Sicherheit anlässlich von Veranstaltungen befassten Beteiligten dient. Das Postulat Nr. 2044.08 wurde am 24. März 2009 vom Grossen Rat mit 89 Stimmen ohne Gegenstimme für erheblich erklärt.

1.2 Sachverhalt

Märkte, Dorf-, Jugend- und Musikfeste, Lottos, Konzerte, Live-Shows, Theatervorführungen, Prozessionen, Umzüge, Messen, Festivals, Sportveranstaltungen, Turniere, Schützenfeste, religiöse Feste, Einweihungsfeste, Schlussfeiern usw.: Wie in den Nachbarkantonen finden auch im Kanton Freiburg unzählige öffentliche Veranstaltungen und Versammlungen aller Art statt. Die vielen Anlässe, die oft aus der Freiburger Volkstradition entstanden sind, spielen im gesellschaftlichen Leben unserer Städte und Dörfer eine wichtige Rolle und werden in erster Linie auf private Initiative durchgeführt. Ganz gleich, ob die Organisatoren regelmässig oder nur gelegentlich, im Rahmen eines Berufsverbandes oder eines Vereins, auf unentgeltlicher oder auf bezahlter Basis Veranstaltungen durchführen – letztlich bestimmen sie allein das Thema, den Ort, das Datum und das Programm der Veranstaltung. Sie kümmern sich auch um die Vorbereitung, die Durchführung und die unmittelbare Steuerung solcher Veranstaltungen.

In diesem Kontext besteht die Rolle der Behörden im Wesentlichen darin, Rahmenbedingungen zu liefern, damit sämtliche Veranstaltungen korrekt und unter Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften stattfinden. Die Probleme, auf welche die Behörden abzielen, betreffen verschiedene Bereiche. Sie reichen von Problemen der öffentlichen Ordnung (Gewalt; Aufruhr; störende Verhaltensweisen), der öffentlichen Gesundheit (Sauberkeit; Lebensmittelhygiene; Alkoholprobleme und Drogenabhängigkeit), der öffentlichen Sicherheit (Brand; Unfälle; Schwächeanfälle; Fluchtwege), der Handhabung grosser Menschenmassen (Transportwesen; Zugänge; Parkplätze; Fussgängerfluss) und Immissionen (Lärm; Abfall; Gerüche; Passivrauch) bis hin zu einer Vielzahl weiterer Probleme (Öffnungszeiten; Jugendschutz; Werbung, Prävention usw.).

Die Erfahrung zeigt, dass der reibungslose Ablauf einer Veranstaltung nicht nur von der Bewältigung der Sicherheitsprobleme im engeren Sinne (öffentliche Ordnung) abhängt, sondern generell von der Bewältigung sämtlicher Probleme, die bei der Organisation einer öffentlichen Veranstaltung entstehen. Daher ist es äusserst wichtig, dass die Behörden rechtzeitig Informationen zu den verschiedenen geplanten Veranstaltungen erhalten, insbesondere zu den Veranstaltungen, die aufgrund ihrer Grösse, ihrer Art oder aus irgendeinem anderen Grund aussergewöhnlich sind. Anhand dieser Informationen können die Risiken der einzelnen Veranstaltungen analysiert werden. Die Einholung von Auskünften beeinflusst demnach die Risikoanalyse auf entscheidende Weise.

Bei regelmässigen Veranstaltungen, deren Daten lange im Voraus bekannt sind (Festivals aller Art, religiöse Veranstaltungen, «Girons de Jeunesse», Feldschiessen usw.), ist es ein Leichtes, die Informationen einzuholen und die Risiken zu bestimmen. Aber auch wenn die Daten zum Vornherein nicht bekannt sind, wie bei manchen Dorf- oder regionalen Festen, müssen die Veranstalter in der Regel die Bewilligung des Oberamtes ihres Bezirks einholen (zeitlich begrenztes Patent, so genanntes «Patent K»). Anhand der vom Organisator in den Fragebögen des Oberamts gelieferten Angaben werden ausführlichere Informationen zur Veranstaltung eingeholt. Wird jedoch kein Patent benötigt, muss die Information proaktiv direkt beim Organisator eingeholt werden, sofern dieser bekannt ist. Die Behörden können dann die Risiken, die mit den verschiedenen Veranstaltungen verbunden sind, anhand der erhaltenen Informationen (Art der Veranstaltung, erwartete Besucherzahl, Alter, Musikstil, Öffnungszeiten, Prävention, Zufahrtsweg, Parkplätze, Personenfluss usw.) analysieren.

2. DIE ÖFFENTLICHEN VERANSTALTUNGEN – EIN ÜBERBLICK ÜBER DIE AKTUELLE PROBLEMATIK

2.1 Die verschiedenen Arten von öffentlichen Veranstaltungen

In unserem Kanton finden jedes Jahr mehrere tausend öffentliche Veranstaltung aller Art statt. Der Grossteil dieser Anlässe verursacht keine grösseren Probleme, beansprucht jedoch nichtsdestotrotz die Behörden und den öffentlichen Raum. Die Veranstaltungen lassen sich nach der folgenden Typologie einordnen:

- Nach der Art der Veranstaltung
 - gewöhnliche Veranstaltungen
 - Grossanlässe
 - Sportanlässe
 - spontane Veranstaltungen
 - in einer öffentlichen Gaststätte durchgeführte Veranstaltungen
- Nach der Art der Risiken
 - Risiken in Bezug auf die Zahl der Teilnehmer
 - Risiken in Bezug auf die Zahl der Veranstaltungen oder Gaststätten
 - Risiken in Bezug auf die Art des Publikums
 - Risiken in Bezug auf die Art der Aktivität

- Nach der Art der auftretenden Probleme
 - Probleme aufgrund einer fehlenden Vorbereitung
 - Probleme aufgrund einer fehlenden Ankündigung
 - Probleme aufgrund einer fehlenden Bewilligung
 - Probleme aufgrund der Verhaltensweisen
 - Probleme aufgrund von Belästigungen

Zu dieser äusserst breiten Typologie – die verschiedenen Elemente können nach Belieben miteinander kombiniert werden – gesellen sich mehrere Aspekte, die neu sind oder zumindest an Intensität gewonnen haben, wie die Nutzung des Internets und neuer Technologien, um mitunter sehr rasch und sehr weiträumig zu Veranstaltungen aufzurufen. Zu erwähnen ist auch der bisweilen exzessive Alkoholkonsum bei sehr jungen Personen sowie weitere risikoreiche Verhaltensweisen in der Öffentlichkeit oder die beinahe hemmungslose Nutzung des öffentlichen Raums.

Diese Situationsvielfalt gestaltet die Handhabung von Anlässen äusserst komplex. Die Zahl der betroffenen Behörden und die Schnelligkeit, mit der gewisse Veranstaltungen organisiert werden – wenn sie denn nicht beinahe spontan entstehen –, erwecken den Eindruck, dass Gesetz und Behörden diese nicht mehr bewältigen können. Dank der Analyse- und Koordinationsarbeit, die seit zwei Jahren geleistet wurde, ist dies jedoch nicht der Fall, wie im Folgenden dargelegt wird.

2.2 Jüngste Erfahrungen

Die Organisation von öffentlichen Veranstaltungen bedingt die Zusammenarbeit zwischen zahlreichen Partnern. Diese Zusammenarbeit ermöglicht es grundsätzlich, die Risiken aufzufangen. Eine Verbesserung im Bereich der öffentlichen Ordnung ist denn auch feststellbar. Bei den meisten Veranstaltungen nehmen die Organisatoren die Sicherheit sehr ernst und haben sämtliche Aspekte im Griff, um einen reibungslosen Verlauf der Veranstaltung zu gewährleisten. Es kommt jedoch vor, dass einige Organisatoren nicht über genügend Mittel für einen privaten Sicherheitsdienst verfügen. Zudem werden die Veranstaltungen immer zahlreicher, grösser und finden in kürzeren Abständen statt. Diese Situation stellt die Behörden, die die Informationen einholen und die Veranstaltungen beaufsichtigen müssen, vor grosse Herausforderungen.

Bei Volksanlässen und Festen, die vor allem von Jungen besucht werden, ist der Alkoholkonsum ein häufiges Problem. Auch wenn der durchschnittliche Alkoholkonsum in den letzten Jahren in der Schweiz rückläufig ist, konsumieren einige Jugendliche Alkohol immer noch auf intensive bzw. exzessive Weise, was regelmässig zu problematischen Verhaltensweisen, zu Sachbeschädigungen usw. führt. Diese Entwicklung ist auch vom Standpunkt der öffentlichen Gesundheit beunruhigend, da diese Jugendlichen ihre Gesundheit kurz- (Gefahr eines Alkoholkomas) als auch langfristig (Alkoholabhängigkeit) stark gefährden. Die von den Behörden und spezialisierten Fachstellen (wie REPER, Suchtpräventionsstelle) durchgeführten Präventions- und Sensibilisierungsaktionen haben sich hinsichtlich des Verlaufs von Veranstaltungen in hohem Masse bewährt.

In den letzten Jahren ist jedoch eine Verlagerung des Phänomens an den Rand von Veranstaltungen zu beobachten. So ist es nicht selten, dass man Jugendliche grosse Mengen an Alkohol konsumieren sieht, bevor sie ein Fest be-

suchen. Ausserdem gelten für den Verkauf von Alkohol an Bars und für den Ablauf des Festes strikte Regeln, diese gelten jedoch nicht für den Campingplatz, der den Feuerwütigen zur Verfügung gestellt wird. Nach dem Ende der Veranstaltung wird häufig auf schlecht beleuchteten Campingplätzen weitergefeiert, deren Benutzer grösstenteils nicht von den Organisatoren kontrolliert werden. Hinzu gesellt sich das Problem der Minderjährigen unter 16 Jahren, die zu jung sind, um zur Veranstaltung zugelassen zu werden und die rund um den Festplatz herumlungern. Diese Jugendlichen ohne elterliche Aufsicht stellen die Ordnungskräfte vor grosse Probleme. Einige konsumieren zuvor gekauften Alkohol, andere besetzen den öffentlichen Raum und die Fahrbahn oder verhalten sich ungebührlich.

Moderne Telekommunikationstechnologien werden vermehrt dazu genutzt, für Anlässe aller Art möglichst viele Personen zusammenzutrommeln. In den meisten Fällen gestaltet es sich schwierig, die «Organisatoren» zu identifizieren, die den Problemen im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung und der Organisation von Veranstaltungen keine Beachtung schenken. In den letzten Jahren sahen sich das Oberamt des Saanebezirks, die Kantonspolizei und die Ortspolizei der Stadt Freiburg mehrere Male mit der Ankündigung von *Botellones* auf Facebook konfrontiert. Der Umgang mit dieser Problematik ist schwierig, da es keine bewilligungspflichtige Aktivität, keine Organisatoren oder Verantwortliche und meistens keine vorherige Bekanntgabe des Datums und des Ortes solcher Veranstaltungen gibt (siehe dazu die Antwort des Staatsrates auf die Anfrage Nr. 3165.08 des Grossrates Ducotterd). Trotzdem haben die gemeinsamen umfangreichen Präventions- und Sensibilisierungsbemühungen des Oberamts, der Kantonspolizei und der kommunalen Behörde stets dazu geführt, dass die Initianten ihr Vorhaben, ein *botellón* durchzuführen, verworfen haben. Im Frühling 2010 wurde Facebook dazu benutzt, um eine Einladung für eine *Skins-Party* an einem geheim gehaltenen Ort zu kommunizieren. Eine *Skins-Party* ist ein Treffen junger Leute, die sich versammeln, um einen «durchgeknallten» Abend mit Sex und Alkohol zu verbringen. Nach dem öffentlichen Bekanntwerden der *Skins-Party* wurde der Anlass schliesslich abgesagt. Im Sommer 2010 sahen sich das Oberamt des Greyerzbezirks und die kommunalen Behörden mit der Internet-Ankündigung eines «riesigen Apéros» in der Stadt Bulle konfrontiert. Kontakte mit dem Initianten des Vorhabens haben schliesslich dazu geführt, dass dieser sich vom Vorhaben distanzierte. Am Anlass nahmen schlussendlich glücklicherweise nur wenige Personen teil.

Bei den Sportveranstaltungen hat sich die engere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kantonspolizeien bewährt. Insbesondere in Bezug auf die Eishockeymeisterschaft haben die strikte Anwendung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sowie die umfangreiche partnerschaftliche Arbeit, die das Oberamt in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei, den betroffenen Gemeinden, den Klubverantwortlichen, den privaten Sicherheitsfirmen und den öffentlichen Verkehrsbetrieben geleistet hat, seit 2008 zu einer spürbaren Verbesserung der Situation geführt. Parallel dazu haben die Konferenz der kantonalen Justiz und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die nationalen Sportligen und -verbände Massnahmen eingeleitet, um Probleme im Zusammenhang mit Gewalt zu begrenzen (Normen für den Bau und den Betrieb von Stadien, Stadionverbot usw.).

Mit der Umsetzung der Regelung in Sachen Passivrauchen müssen die Behörden und die Organisatoren von Veranstaltungen einem weiteren Aspekt Rechnung tragen. Das Rauchverbot in öffentlich zugänglichen Räumen ist sowohl vom Gesichtspunkt der Sicherheit (Konfiguration und Handhabung der Raucherbereiche) als auch der Lärmbelästigungen (häufiges Hin und Her von Rauchern auf den Terrassen oder auf der Strasse) im Dispositiv für öffentliche Veranstaltungen in geschlossenen Örtlichkeiten zu berücksichtigen.

3. BESTEHENDE MASSNAHMEN

3.1 Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzlichen Grundlagen sind in diesem Bereich äusserst vielfältig, so dass eine umfassende Aufstellung im Rahmen dieses Berichts nicht möglich ist. Sie reichen von der Wahrung der in der Bundesverfassung enthaltenen Grundrechte (vgl. zum Beispiel der Schutz von Kindern und Jugendlichen oder die Versammlungsfreiheit) bis zu detaillierteren Regelungen wie die Verwendung von Konfettis ausserhalb der Fasnachtszeit (vgl. zum Beispiel allgemeines Polizeireglement der Stadt Freiburg vom 26. November 1990). Im Zusammenhang mit dem Postulat Bourguet und der Systematik des Bundesrechts und dann des kantonalen Rechts folgend, sind insbesondere die folgenden Bestimmungen zu nennen:

- Bundesverfassung (SR 101): Art. 11 (Schutz von Kindern und Jugendlichen), 16 (Meinungs- und Informationsfreiheit) und 22 (Versammlungsfreiheit);
- Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120): Art. 24a bis 24g (Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen);
- Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0): Art. 136 (Verbreiten gesundheitsgefährdender Stoffe an Kinder) und 260 (Landfriedensbruch);
- Verordnung des EDI über alkoholische Getränke vom 23. November 2005 (SR 817.022.110): Art. 4 (Werbung);
- Verordnung vom 28. Februar 2007 über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen (SR 814.49);
- Verfassung des Kantons Freiburg (SGF 10.1): Art. 24 (Versammlungen und Demonstrationen), Art. 27 (Kollisionsfreiheit);
- Freiburger Gesetz über die Oberamtswärter (SGF 122.3.1): Art. 19 (Öffentliche Ordnung), wonach der Oberamtswart für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in seinem Bezirk verantwortlich ist. Er verfügt für den Vollzug der Anordnungen, die er zu diesem Zwecke trifft, über die Kantonspolizei;
- Gesetz über die Gemeinden (SGF 140.1): Art. 60 Abs. 3 Bst. e, wonach der Gemeinderat für die öffentliche Ruhe und Ordnung auf dem Gemeindegebiet sorgt;
- Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (SGF 31.1): Art. 11 und 12 (Übertretungen gegen polizeiliche Vorschriften oder Massnahmen und gegen die öffentliche Ruhe);

- Gesetz über die Kantonspolizei (SGF 551.1), das den Auftrag und die Aufgaben der verschiedenen Polizeikorps präzisiert, die bei den meisten, in diesem Bericht erwähnten Veranstaltungen vorrangig betroffen sind;
- Ausführungsbeschluss zum Konkordat über die Sicherheitsunternehmen (SGF 559.61);
- Gesetz über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (SGF 559.7);
- Gesetz über die öffentlichen Sachen (SGF 750.1): Die öffentlichen, insbesondere kommunalen Sachen werden häufig stark beansprucht, davon ausgenommen sind die in geschlossenen Räumen stattfindenden Veranstaltungen;
- Gesetz über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz (SGF 952.1) und sein Ausführungsreglement, die sämtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Verkauf von Getränken und Essen, mit entgeltlichen öffentlichen Tanz- oder anderen Veranstaltungen regeln.

Dazu kommen verschiedene Regelungen, die zwar nicht spezifisch die Organisation von Veranstaltungen regeln, aber trotzdem eine direkte und wichtige Rolle bei der Handhabung vieler öffentlicher Anlässe spielen. Zu nennen sind beispielsweise die Bundesnormen in Sachen Lärmschutz (Art. 11 ff., 16 ff. und 19 ff. USG; Art. 7 ff. LSV), die kantonalen Regelungen betreffend Bekämpfung des Passivrauchens (Art. 35a des Gesetzes über die Gesundheit und die Verordnung über den Schutz vor dem Passivrauchen) sowie Bodenschutz und Abfallbewirtschaftung (ABG), die Brandschutzrichtlinie der VKF (Vereinigung kantonalen Feuerversicherungen) bezüglich der Flucht- und Rettungswege oder die Erlasse und Rechtsprechung des Bundes hinsichtlich der öffentlichen Auflage von zeitlich befristeten Installationen.

Den Behörden stehen also durchaus Mittel zur Verfügung, um die zahlreichen und vielfältigen Veranstaltungen zu meistern. Einige Gesetze oder Verordnungen müssten vielleicht revidiert oder ergänzt werden (vgl. Ziffer 4.4, weiter unten). Im Augenblick beunruhigt die Behörden vielmehr, dass ihnen mitunter Informationen fehlen oder sie diese nur spät erhalten, dass die Organisationen und Verfahren immer komplexer werden und der Bedarf nach Koordination steigt. Im Folgenden wird dargelegt, dass bezüglich dieser Aspekte in den letzten Jahren erhebliche Verbesserungen realisiert wurden.

3.2 Kompetenzen/Verfahren/Koordination

Je nach Art der Veranstaltung obliegt es einer einzelnen Behörde oder mehreren Behörden, für die Einhaltung der verschiedenen gesetzlichen Anforderungen zu sorgen. Bei den bewilligungspflichtigen Veranstaltungen dient in erster Linie das Bewilligungsverfahren dazu, diese Anforderungen zu überprüfen. Gegebenenfalls ist der Oberamtmann dafür zuständig, für den reibungslosen Verlauf von Veranstaltungen und für die Koordination zwischen den verschiedenen Partnern zu sorgen.

– Kompetenzen

Je nach beantragter Aktivität sind verschiedene Behörden für die Bewilligung und die Überprüfung von Veranstaltungen zuständig.

- Für die Organisation von öffentlichen Tanzveranstaltungen, die entgeltliche Abgabe oder den entgeltlichen Verkauf an die Öffentlichkeit von

Speisen und Getränken, die an Ort und Stelle konsumiert werden können, die geschäftsmässige Beherbergung von Gästen oder die entgeltliche Zurverfügungstellung von Plätzen zum Campieren:

- Bei einer dauernden Aktivität erteilt die Sicherheits- und Justizdirektion nach Anhörung des Oberamtmanns, der Gemeinde, des Kantonslabors und bei Hotels und hotelähnlichen Betrieben des Freiburger Tourismusverbands das Patent (Bewilligung);
- Bei einer zeitlich befristeten Aktivität (ein bis zwanzig Tage) erteilt der Oberamtmann nach Anhörung der betroffenen Gemeinde und im Bedarfsfall der Polizei sowie anderer kantonal- oder kommunaler Behörden oder Ämter das Patent.
- Bei gesteigertem Gemeingebrauch (Aufstellen von Getränke- oder Informationsständen, von Sitzreihen, Grossbildschirmen usw. oder auch nur das Halten einer Rede) wird die Bewilligung für die Benützung von kantonalem öffentlichem Grund von der Raumplanungs- Umwelt- und Baudirektion, für die Benützung von kommunalem öffentlichem Grund vom Gemeinderat erteilt.
- Für die Organisation von Umzügen, Prozessionen oder anderen Veranstaltungen, welche die öffentliche Ordnung betreffen, legt der Oberamtmann Richtlinien fest und schreibt die für einen reibungslosen Verlauf der Veranstaltung notwendigen Anforderungen vor.
- Für Sportveranstaltungen, die ganz oder teilweise auf öffentlichen Verkehrswegen stattfinden (Testfahrten; öffentliche motorsportliche Veranstaltungen usw.) wird die Bewilligung vom Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt nach Anhörung der Gendarmerie und gegebenenfalls der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion bzw. der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft erteilt.
- Zahlreiche weitere Aktivitäten benötigen spezielle Bewilligungen: die Organisation von Lottospielen; die Verwendung von Laserstrahlen; das Abfeuern von Gewehr- oder Kanonenschüssen; die Organisation einer Veranstaltung mit mehr als 300 Personen im Wald; die Verwendung von auf Fahrzeugen befestigten Lautsprechern usw. Informationen zu diesen Bewilligungen und zu den zuständigen Behörden stehen auf den Websites oder in den Sekretariaten der Gemeinden und Oberämter zur Verfügung.

– Verfahren

Sämtliche Bewilligungen unterliegen einem Verfahren; so können die zuständigen Behörden überprüfen, ob die Organisatoren der Veranstaltungen die gesetzlichen Anforderungen einhalten, die je nach Art der Veranstaltung und der beantragten Aktivität festgelegt sind. Das Bewilligungsverfahren ist auch Gelegenheit für die Behörden, die Organisatoren auf Schwierigkeiten im Zusammenhang mit verschiedenen Arten von Veranstaltungen aufmerksam zu machen. Bei Bedarf kann eine Bewilligung auch an die Bedingung geknüpft werden, dass der Organisator ein vollständiges Dossier erarbeitet mit Sicherheits-, Transport- und Hygienekonzepten sowie einem Sanitärdienst usw.,

und dieses validieren lässt. Das Bewilligungsverfahren ist für die Behörden somit das Mittel schlechthin, um sowohl die Vorbereitung als auch die effektive Bewältigung von Anlässen zu überprüfen und zu beeinflussen.

Basierend auf den positiven Erfahrungen, die im Rahmen der EURO 2008 gemacht wurden, wurden die Gesuchsformulare für die Bewilligung von Veranstaltungen unter der Ägide der Konferenz der Oberamtmänner in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei und der Gewerbepolizei aktualisiert und vereinheitlicht. Die gezielte Sammlung von Informationen wurde damit merklich verbessert, denn diese Formulare sind ein einfaches und effizientes Mittel, um die Behörden über die Existenz, die Art und das Ausmass der geplanten Veranstaltungen zu informieren. Für Grossanlässe oder Anlässe, die besonderer Massnahmen bedürfen, erstreckt sich die Einholung von Informationen auch auf die zu ergreifenden Massnahmen bezüglich Feuerpolizei, Anschluss an das Wasserversorgungsnetz, Verkehr, Parkplätze, Ordnungsdienst, Sanitätsdienst, Getränkeservice und Restaurantbetrieb. Die Gesuchsformulare sind dem Oberamt möglichst 60 Tage vor der Veranstaltung zuzustellen. Diese Frist erlaubt es den Behörden, eine echte Risikoanalyse vorzunehmen. Zudem sind die Organisatoren in der Lage, ein Dispositiv vorzubereiten, das der Art der vorgesehenen Veranstaltung angemessen ist. Unvollständige oder zu spät eingereichte Bewilligungsgesuche können zurückgewiesen werden.

Bei einer bestimmten Veranstaltungskategorie muss die Polizei die Informationen direkt beim Organisator einholen. Es handelt sich dabei generell um Veranstaltungen, für die kein Patent notwendig ist oder für die ein einfaches Patent des Typs «Buvette-Betrieb» ausreicht. Diese Veranstaltungen bergen grundsätzlich kein Risiko hinsichtlich der öffentlichen Ordnung, können jedoch grosse Auswirkungen auf den Strassenverkehr haben oder Probleme im Zusammenhang mit dem Parken in gewissen Bereichen aufwerfen. Es ist daher wichtig, dass die Behörden im Vorfeld davon Kenntnis haben und bei Bedarf die notwendigen Massnahmen ergreifen können. In einigen Fällen, in der Regel bei risikoreichen Veranstaltungen oder Veranstaltungen auf nationaler Ebene, wird das Einholen von Informationen und die Risikoanalyse durch eine interkantonale Zusammenarbeit der Polizei sichergestellt.

– Koordination

Je nach Art des geplanten Anlasses können zahlreiche Behörden und Organismen in die Vorbereitung und die Betreuung einer Veranstaltung verwickelt sein: Oberamt, Kantonspolizei, Gewerbepolizei, kantonales Laboratorium, Amt für Umwelt, Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt, Gemeinderat, lokale Feuerkommission, Feuerwehr, Ortspolizei, Ambulanzdienst, Betriebe des öffentlichen Verkehrs, private Sicherheitsdienste, Präventionsfachstellen usw. Aus diesem Grund ist eine enge Zusammenarbeit sämtlicher im Einsatz stehenden Dienste unabdingbar. Wenn es die Art oder die Grösse der Veranstaltung erfordern, organisiert das Oberamt mehrere Koordinationssitzungen mit den Organisatoren und allen betroffenen Partnern. Bei Bedarf findet neben der Koordinationssitzung auch eine Begehung der Örtlichkeiten statt, um das notwendige Dispositiv genauer zu definieren.

Wie beim Einholen von Informationen bedarf auch die Handhabung gewisser Veranstaltungen einer sehr engen interkantonalen Zusammenarbeit. Die verschiedenen Kantonspolizeien stehen regelmässig in Kontakt und arbeiten bei der Planung und der Überwachung besonderer Veranstaltungen oft zusammen. Für Sportveranstaltungen wurde eine Koordinationszelle, die die Westschweizer Kantone sowie die Kantone Bern und Tessin abdeckt, eingesetzt. Diese Zelle gewährleistet die Kohärenz der Einsätze und der Massnahmen, die kantonsüberschreitend organisiert werden (gemeinsame Einsatzdoktrin; Nulltoleranz; permanente Einschätzung sämtlicher Spiele; Fanbewegungen). Diese interkantonale Koordination hat sich bereits öfter bewährt.

3.3 Operationelle Massnahmen

Die Kantonspolizei verfügt im Kommando der Gendarmerie über einen Beamten «Einsatz und Planung», der die Einschätzung und die Handhabung von Veranstaltungen koordiniert, die die Polizei und die Behörden betreffen könnten. Sie verfügt zudem in jeder der drei Regionen – Nord, Zentrum und Süd – über ein Kadermitglied, das spezifisch mit dem Veranstaltungsdossier vertraut ist. Bei jeder Veranstaltung werden die sicherheits- und verkehrstechnischen Aspekte besonders analysiert (Art der Veranstaltung, erwartete Besucherzahl, Alter, Musikstil, Öffnungszeiten, Prävention, Zufahrtsweg, Parkplätze, Personenfluss usw.). Überdies werden auch die Erfahrungen der letzten Jahre berücksichtigt. Nach der Analyse werden die einzusetzenden Mittel dem Oberamt unterbreitet. Je nach Grösse der Veranstaltung werden besondere Massnahmen bzw. ein Sicherheitsdienst vorgeschrieben. Grossveranstaltungen werden von der Kantonspolizei während der ganzen Dauer des Anlasses überwacht.

Was die Sportveranstaltungen anbelangt, so verfügt die Kantonspolizei überdies über eine Zelle von vier «Spotters», welche mit der Beobachtung und Überwachung der Risikofans verschiedener Fanclubs und der Information über mögliche vorhersehbare Risiken beauftragt sind. Auf dieser Grundlage plant die Kantonspolizei – und gegebenenfalls der Oberamtmann – die zu ergreifenden materiellen Massnahmen, um einen reibungslosen Ablauf der betreffenden Spiele zu gewährleisten. Diesbezüglich haben die im Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vorgesehenen Massnahmen (Rayonverbot; Meldeauflage; Polizeigewahrsam; Stadionverbot) sowie eine enge Zusammenarbeit der verschiedenen Partner zu einer erheblichen Verbesserung der Sicherheit geführt.

3.4 Strafen/Kosten

Das breite Spektrum von Rechtsvorschriften zur Organisation und Handhabung von Veranstaltungen (vgl. Ziffer 3.1 weiter oben) schlägt sich auch in unzähligen Regelungen betreffend strafrechtliche und administrative Sanktionen sowie Übernahme der Einsatzkosten nieder. Wie schon bei den gesetzlichen Grundlagen seien hier nur die wichtigsten Bestimmungen erwähnt.

Im Strafrecht sieht in erster Linie Artikel 136 des Strafgesetzbuches (StGB) vor, dass wer einem Kind unter 16 Jahren alkoholische Getränke oder andere Stoffe in einer Menge, welche die Gesundheit gefährden kann, oder Betäubungsmittel im Sinne des Bundesgesetzes vom 3. Ok-

tober 1951 über die Betäubungsmittel verabreicht oder zum Konsum zur Verfügung stellt, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft wird. Rechtfertigen es die Umstände, können die Behörden in ihren Beschlüssen zudem auf Artikel 292 StGB verweisen. Gemäss dieser Bestimmung wird mit Busse bestraft, wer der von einer zuständigen Behörde oder einem zuständigen Beamten unter Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels an ihn erlassenen Verfügung nicht Folge leistet.

Im kantonalen Recht ermöglicht es das Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EGStGB) dem Untersuchungsrichter, Übertretungen gegen polizeiliche Vorschriften oder Massnahmen sowie Übertretungen gegen die öffentliche Ruhe mit Busse zu bestrafen. Bei einer Zuwiderhandlung gegen das Gesetz über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz ist der Oberamtmann zuständig (Art. 71f GTG). Mehrere Gemeinden des Kantons Freiburg verfügen überdies über ein allgemeines Polizeireglement, das den Gemeindebehörden die Kompetenz überträgt, bei Störungen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit Bussen auszusprechen. Dies gilt für das Allgemeine Polizeireglement der Stadt Freiburg vom 26. November 1990 und das Polizeireglement der Stadt Bulle vom 24. April 1995. Diese Reglemente regeln im Besonderen den Gebrauch von öffentlichen Sachen.

Auf der administrativen Ebene kann der Oberamtmann kraft des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz (GTG) ein Patent K entziehen, eine öffentliche Gaststätte bei Unordnung vorläufig schliessen und Massnahmen gegen übermässigen Lärm ergreifen. Der Oberamtmann kann überdies zusätzliche Bedingungen oder Auflagen zur Wahrung des öffentlichen Interesses in der von ihm für eine Veranstaltung ausgestellten Bewilligung oder bei Problemen in einer öffentlichen Gaststätte festlegen. Mitunter schreibt der Oberamtmann den Organisatoren Präventiv- oder Begleitmassnahmen vor, die sich als relativ kostspielig erweisen können. Wie bereits erwähnt, können diese Anordnungen mit einer Strafanordnung im Falle des Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen versehen sein (Art. 292 StGB).

In Bezug auf Sportveranstaltungen bieten das Gesetz über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen und seine Ausführungsbestimmungen den Behörden die Möglichkeit, verschiedene Massnahmen zur Sicherstellung der öffentlichen Ordnung anzuordnen: Rayonverbot; Stadionverbot; Meldeauflage; Polizeigewahrsam. Gemäss dem Wortlaut des Konkordats ist das Stadionverbot nur eine Empfehlung der Behörde und hat für den Organisator der Sportveranstaltung keinen zwingenden Charakter. Der Staatsrat hat diese Massnahme als zu schwach erachtet. Aus diesem Grund hat er dem Grossen Rat vorgeschlagen, die Eigentümer oder Benutzer der Orte, an denen Sportveranstaltungen stattfinden (Sportklubs, Sportverbände oder -vereine; Stadien, Eis- oder Sporthallen), zu verpflichten, ein Verbot von Sportveranstaltungen auszusprechen. Zum andern erlaubt es das Gesetz im Kanton Freiburg, der bundesrichterlichen Rechtsprechung folgend (BGE 135 I 130), für die gesamten oder einen Teil der Kosten des Ordnungs- und Schutzdienstes anlässlich von sportlichen oder kulturellen Veranstaltungen eine Gebühr zu erheben. Diese Kosten sind von denjenigen Personen zu tragen, die an Gewalttätigkeiten beteiligt waren sowie von den Organisatoren der Veranstaltung, falls diese ihre Pflichten im Bereich der Sicherheit in schwerwiegender Weise verletzt haben

(Art. 42 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes über die Kantonspolizei i.V.m. Art. 3 des interkantonalen Konkordats).

3.5 Beratung/Prävention

Die Behörden sorgen für die regelmässige Information und Beratung der Organisatoren von Veranstaltungen. Im Rahmen der Vorbereitung der neuen Gesuchsformulare (vgl. Ziffer 3.2, weiter oben) haben die Konferenz der Oberamtmänner, die Kantonspolizei und die Gewerbe- polizei Empfehlungen zuhanden der Gemeinden und Organisatoren herausgegeben. Dieses Dokument sowie zahlreiche Zusatzinformationen können auf den Websites dieser Behörden abgerufen werden.

Zudem werden vor zeitlich befristeten Grossveranstaltungen regelmässig Vorbereitungssitzungen abgehalten, an denen entsprechend der zu bewältigenden Risiken verschiedene Beteiligte teilnehmen (Oberamt, Gemeindebe- hörde, Kantons- und/oder Ortpolizei, Feuerpolizei, Amt für Umwelt, Sanitätsdienst usw.). Ausserdem werden Feste und öffentliche Anlässe immer häufiger von Prä- ventionsfachstellen im Bereich des Risikomanagements (Alkohol, Drogen, Gewalt usw.) begleitet. Dies gilt ins- besondere für die Vereinigung REPER, die im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention tätig ist.

Die Polizei kann gezielt Reserveeinheiten einsetzen, um an den Veranstaltungsorten eine präventive Präsenz zu markieren. Die Beamten überprüfen auch bestimmte Aspekte hinsichtlich Sicherheit und Einhaltung der Öffnungszeiten. Mitunter werden auch Patrouillen ein- gesetzt. Falls nötig, überprüft die Jugendbrigade an den Veranstaltungen die Jugendlichen. In den letzten Jahren unternahm die Kantonspolizei diesbezüglich besondere Anstrengungen.

3.6 Arbeitsgruppen

Im Herbst 2008 setzte die Konferenz der Oberamtmänner eine Arbeitsgruppe «Grossveranstaltungen» ein, die sich aus Vertretern der wichtigsten, unmittelbar mit der Bewältigung von Veranstaltungen beauftragten Behörden im Kanton (Oberamtmänner, Kantonspolizei, Gewerbe- polizei, Ortpolizei, Untersuchungsrichter, SJD) zusammensetzte. Diese Arbeitsgruppe hatte den Auf- trag, konkrete Lösungen für die neuen Problembereiche bezüglich der öffentlichen Gaststätten, Grossveranstaltungen, spontanen Veranstaltungen und weiteren neuen Veranstaltungsformen zu unterbreiten. Entsprechend der behandelten Themenbereiche wurde Kontakt mit weiteren Partnern aufgenommen, wie mit der Notfallzentrale 144, den Ambulanzdiensten oder dem kantonalen Labo- ratorium. Der vorliegende Bericht stützt sich weitgehend auf die Analyse und die Reflexionen dieser Arbeitsgrup- pe. Es wurden bereits mehrere von der Arbeitsgruppe vorgeschlagene Massnahmen umgesetzt: Aktualisierung der Gesuchsformulare; längere Fristen für die Abgabe der Formulare; Verpflichtung der Gaststätten mit später Schliessungszeit, das Programm der von ihnen organi- sierten Sonderanlässe zu melden usw. Dank dieser Mass- nahmen konnten die Information der Behörden über das Abhalten von risikoreichen Veranstaltungen und die Vor- bereitung auf derartige Anlässe beträchtlich verbessert werden. Die Arbeitsgruppe «Grossveranstaltungen» ist nicht mit dem kantonalen Rat für Prävention und Sicher- heit zu verwechseln. Der kantonale Rat wurde durch das neue Gesetz über die bürger-nahe Polizei geschaffen und hat zur Aufgabe, auf kantonomer Ebene die Ziele vorzu-

schlagen, die der bürgernahen Polizei zu setzen sind, und deren Tätigkeit zu evaluieren.

Bei Bedarf können auch gezielt örtliche Arbeitsgruppen geschaffen werden, um besondere Situationen zu erfassen und zu bewältigen. So hat das Oberamt des Saanebezirks beispielsweise 2007 in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei und der Ortspolizei eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um mit den betreffenden Betreibern die Probleme im Zusammenhang mit der Konzentration von öffentlichen Gaststätten im Bereich der Route de la Fonderie in Freiburg zu lösen. Dank der Tätigkeit der Arbeitsgruppe konnten insbesondere die störenden Verhaltensweisen in diesem Sektor reduziert werden. Im Zusammenhang mit dem Problem der «Tags» hat die Tätigkeit der Arbeitsgruppe dazu geführt, dass ein «Street-Art-Wettbewerb» lanciert wurde, um die Fassaden der bekannten Kulturinstitution Fri-Son künstlerisch aufzuwerten.

4. ZU PRÜFENDE MASSNAHMEN

Die bereits existierenden Massnahmen sind zweckmässig und wirkungsvoll. Die Herausforderungen durch neue Veranstaltungsformen sollten für die Behörden jedoch Anlass sein, die ihnen zur Verfügung stehenden Massnahmen ständig anzupassen.

4.1 Planung von Infrastrukturen

Um effiziente Sicherheitsmassnahmen an Veranstaltungen gewährleisten zu können, braucht es die passenden Infrastrukturen für einen reibungslosen Umgang mit Menschenmengen und öffentlichen Anlässen. Dies bedingt notwendigerweise eine enge und systematische Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Veranstaltern. Voraussetzung ist zudem, dass dem Problembereich «Grossveranstaltung» bereits auf Ebene der Raumplanung Rechnung getragen wird, indem Massnahmen auf der Stufe der kantonalen, regionalen und kommunalen Raumplanung geplant werden. Nur so können Bauten und Anlagen bereitgestellt werden, die in der Lage sind, öffentliche Veranstaltungen zu bewältigen. Beim Umgang mit grossen Menschenmengen müssen verschiedene Probleme antizipiert werden, z.B. mit der Schaffung von reservierten Zonen, da solche Infrastrukturen immer auch ein hohes Verkehrsaufkommen bewirken. Die kantonalen Raumplanungsvorschriften sehen diesbezüglich vor, dass für die grossen Bauten und Anlagen, insbesondere die grossen Sportanlagen, die Ausarbeitung eines Detailbebauungsplans erforderlich ist (Art. 63 Abs. 2 RPBG und Art. 28 Abs. 1 Bst. c RPBR). Nebst den Problembereichen Verkehr und Parkplätze, Anbindung an den öffentlichen Verkehr und Zugänge für die Fussgänger ist im Detailbebauungsplan auch das Problem Personen- und Güterschutz zu berücksichtigen. Im Bedarfsfall sind den Eigentümern, Betreibern, Organisatoren usw. in einem Betriebsreglement besondere und strikte Bedingungen vorzuschreiben. Es können beispielsweise Konzepte verlangt werden im Zusammenhang mit Autoparkplätzen, Verkehr (Zufahrt) sowie mit der Sicherheit im Allgemeinen, die je nach Art der Veranstaltung auch die technischen Mittel und personellen Ressourcen umfassen. In diesem Kontext sind selbstverständlich und wie es im Übrigen Artikel 52 Absatz 2 RPBR vorsieht, den Anforderungen der nationalen Sportvereine und -verbände hinsichtlich Sicherheit und Zulassung von Stadien Rechnung zu tragen. Diese sind auch wichtige Ansprech-

partner, die direkt auf die ihnen unterstellten Klubs einwirken können.

4.2 Information

Die bestehenden Massnahmen sind zweckmässig und effizient. Aufgrund der Entwicklung neuer Kommunikationsmittel sollten die Behörden jedoch die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel anpassen und ergänzen. Es gilt insbesondere über eine Strategie nachzudenken, die auf das Internet und vor allem auf «Facebook» anzuwenden ist. Zudem ist die sehr gute und enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen kantonalen Polizeikörpern weiterzuverfolgen und zu intensivieren.

4.3 Koordination

Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Diensten, die mit der Vorbereitung und der Bewältigung von Veranstaltungen betraut sind, funktioniert gut. Die unter der Ägide der Konferenz der Oberamtmänner ergriffenen Koordinationsmassnahmen haben sich bewährt, und die Vorbereitung öffentlicher Veranstaltungen hat sich spürbar verbessert. Diese Koordinationsbemühungen sind fortzusetzen. In einem nächsten Schritt geht es insbesondere darum, die Zusammenarbeit zwischen den Einsatzdiensten (Kantonspolizei, Sanitätsdienste, Feuerwehr) und den Präventionsfachstellen (REPER) zu verbessern, um die Anstrengungen, die möglicherweise auf kantonaler Ebene zu unternehmen sind, gezielter bestimmen zu können. Die Arbeiten und Überlegungen im Rahmen der Erarbeitung des kantonalen Alkohol-Aktionsplans sind auch in die Handhabung von Veranstaltungen auf der kantonalen Ebene einzubeziehen. Mittelfristig wäre es auch von Vorteil, ein gemeinsames Koordinationskonzept für Grossveranstaltungen einzuführen.

4.4 Gesetzesänderungen

Zurzeit werden die öffentlichen Veranstaltungen hauptsächlich durch ältere Gesetzesbestimmungen geregelt. Das über zwanzig Jahre alte Gesetz vom 24. September 1991 über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz (GTG), das Gesetz vom 4. Februar 1972 über die öffentlichen Sachen und das Gesetz vom 20. November 1975 über die Oberamtmänner entsprechen den Herausforderungen der neuen Veranstaltungsformen nicht mehr vollumfänglich. Eine zeitgemässe Handhabung der Veranstaltungen setzt die Revision dieser verschiedenen Gesetze voraus. Dabei ist insbesondere Folgendes zu überdenken:

a) Anpassung der bewilligungspflichtigen Tätigkeitsbereiche

Wie bereits erwähnt (vgl. Ziffer 3.2, weiter oben) stellt das Bewilligungsverfahren für die Behörden ein exzellentes Mittel dar, um die Vorbereitung, Organisation und die Bewältigung von Veranstaltungen zu beeinflussen, zu betreuen und zu kontrollieren. Beim jetzigen Stand der Gesetzgebung entgehen gewisse Anlässe, die erhöhte Risiken für die Teilnehmer und für Dritte bergen, jedoch jeglichem förmlichen Bewilligungsverfahren. Es handelt sich dabei insbesondere um grosse öffentliche Versammlungen ohne entgeltlichen Verkauf oder entgeltliche Abgabe von Alkohol («Bottellones») oder auch um ausserordentliche Anlässe, die in Gaststätten mit einem gewöhnlichen Patent organisiert werden (beispielsweise die Organisation eines grossen Konzertes oder eines internationalen

Gala-Spiels, das der örtliche Fussballklub in der Buvette des Dorfes organisiert). Der Anwendungsbereich des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz ist diesen neuen Gegebenheiten anzupassen. In den Fällen, in denen ein förmliches Bewilligungsverfahren nicht gerechtfertigt ist, könnte eine Alternative darin bestehen, eine einfache Meldepflicht von bestimmten ausserordentlichen Anlässen einzuführen.

b) Schaffung eines spezifischen Gesetzes über die Umzüge und die öffentlichen Versammlungen

Derzeit gibt es keine detaillierte Regelung der Normen, Verfahren und Sanktionen, die in Bezug auf die Organisation von und die Teilnahme an Umzügen oder öffentlichen Veranstaltungen anzuwenden sind. In einem Urteil vom 14. Dezember 2006 (StrK 2006-78) hat der Strafpellationshof des Kantonsgerichts nämlich festgehalten, dass der alte Beschluss vom 4. September 1920 zwecks Festsetzung von Massnahmen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung bei Umzügen oder öffentlichen Versammlungen (SGF 550.14) auf keiner formellen gesetzlichen Grundlage beruht. Die sich aus dem Gesetz vom 11. September 2009 über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen und seiner Verordnung vom 30. März 2010 ableitenden Massnahmen sind definitionsgemäss nur auf Sportveranstaltungen anwendbar. Der Beschluss von 1920, dessen inhaltliche Relevanz vom Strafpellationshof nicht in Frage gestellt wird, sowie die jüngsten Erfahrungen punkto Sportveranstaltungen könnten als Grundlage für Überlegungen dienen, ein besonderes Gesetz zu schaffen, das die Organisation und die Handhabung von Umzügen und öffentlichen Versammlungen regelt.

c) Klärung der auf den gesteigerten Gemeingebrauch anwendbaren Grundsätze

Die kantonale Gesetzgebung regelt die Rechte und Pflichten der Organisatoren von Anlässen oder Versammlungen auf öffentlichem Grund weitgehend. Dies gilt jedoch nicht für einfache Veranstaltungsteilnehmer. Diese sind ja nicht Träger der Bewilligung und entgehen somit den anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen grösstenteils. Bei spontanen Ver-

sammlungen ist zudem die gesetzliche Handhabe in Bezug auf die bewilligungspflichtige Nutzung von öffentlichem Grund weitgehend unwirksam, da es keinen Organisator oder formellen Betreiber gibt. Um hier Abhilfe zu schaffen, könnte in Erwägung gezogen werden, gewisse elementare, auf sämtliche Teilnehmer von Aktivitäten mit einem gesteigerten Gemeingebrauch anzuwendenden Grundsätze direkt im Gesetz zu präzisieren.

d) Es ist darauf zu achten, dass die Sanitätsnotrufzentrale 144 stets informiert wird.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die von den Behörden bis heute bezüglich öffentlicher Veranstaltungen entwickelten Massnahmen sind zweckmässig und effizient. Insbesondere die im Vorfeld von Veranstaltungen ergriffenen Sensibilisierungs-, Präventions-, Informations- und Koordinationsmassnahmen erlauben es in der Regel, einen reibungslosen Verlauf der Veranstaltungen zu gewährleisten. Die operationellen Massnahmen der Behörden und die unterdessen sehr gute Zusammenarbeit der verschiedenen Partner auf der lokalen, kantonalen und interkantonalen Ebene tragen ebenfalls dazu bei, dass das Qualitätsniveau in der Bewältigung auch von komplexen und aufwendigen Anlässen hoch ist.

Die Herausforderungen der neuen Veranstaltungsformen stellen die Behörden vor die Aufgabe, die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel ständig anzupassen. Die Überlegungen in diesem Bericht sind weiterzuverfolgen und zu verfeinern, vor allem im Sinne von Vorschlägen zu den weiter oben erwähnten Massnahmen. Der vorliegende Bericht ist also nur ein Schritt in einem ständigen Prozess, die gesetzliche, konzeptuelle und operationelle Handhabe anzupassen, die den mit der Bewältigung von öffentlichen Veranstaltungen beauftragten Behörden zur Verfügung stehen.

Abschliessend ersucht Sie der Staatsrat, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.