

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

à l'appui

- **d'un projet de décret portant adhésion aux modifications du 2 février 2012 apportées au concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (CVMS)**
- **d'un projet de loi sur la prévention de la violence à l'occasion de manifestations sportives (LViSpo)**

(Du 30 mai 2012)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Les dernières saisons sportives ont été marquées par des débordements toujours plus graves lors des matches de football et dans une moindre mesure lors des rencontres de hockey sur glace. Devant l'évolution du phénomène de la violence dans le sport, et constatant la limite des mesures mises en place, il est apparu indispensable de renforcer les moyens de lutte et de prévention mais également d'instaurer dans ce contexte un cadre légal clair. Ainsi, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a entrepris de modifier le Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (CVMS). Cette révision apporte notamment des éclaircissements à certaines dispositions actuelles qui laissaient transparaître un certain flou juridique. La notion de comportement dangereux a, par exemple, été complétée afin de viser les comportements de supporters constituant de simples voies de fait ou qui empêchent les forces de l'ordre d'accomplir leurs actes officiels. La durée maximale des interdictions de périmètre a été augmentée de un an à trois ans et leur portée étendue à l'ensemble du territoire suisse. Le CVMS prévoit en outre l'instauration, pour les matches de football et de hockey sur glace des ligues supérieures, d'un régime d'autorisation lequel peut être assorti de certaines obligations par les autorités cantonales. Le principe du contrôle préalable des identités avec comparaison préalable avec la base de données des hooligans est également prévu.

Compte tenu de l'intérêt de ces modifications, le Conseil d'Etat propose l'adhésion de notre canton aux modifications envisagées du CVMS. Dans le même élan, le Conseil d'Etat préconise l'adoption d'une loi cantonale spécifique relative au domaine des manifestations sportives dont le but est de compléter l'arsenal des mesures CVMS afin de renforcer au mieux les moyens de lutte actuels contre ce fléau qu'est le hooliganisme.

Le Conseil d'Etat estime que dans le contexte actuel, la problématique de la violence dans le sport doit être appréhendée dans le cadre d'un concept global et général afin de

permettre aux mesures de produire tous les effets escomptés. Ces deux projets forment la pierre angulaire de cette nouvelle politique de lutte contre le hooliganisme.

1. INTRODUCTION

Le phénomène de la violence dans les stades a pris, ces dernières années, une telle ampleur qu'il faut affirmer aujourd'hui la nécessité de renforcer la sécurité lors des manifestations sportives et de prévoir un cadre législatif ad hoc. Les pays européens voisins ont pris conscience, bien plus rapidement que la Suisse, de l'importance de combattre ce fléau et ont mis en œuvre un certain nombre de mesures dont il est heureux de constater les effets positifs sur les comportements des supporters violents.

Le contexte neuchâtelois actuel – faisant référence à la disparition subite du club de football du Neuchâtel XAMAX – ne remet nullement en cause l'intérêt des présents projets. En effet, il n'est pas exclu à moyen terme que d'autres clubs locaux rejoignent l'élite sportive et posent des problèmes en matière de sécurité publique.

2. CONTEXTE ACTUEL

2.1. Les grands événements de ces dernières années

Les débordements violents qui se produisent à l'occasion des manifestations sportives constituent une réelle menace à l'ordre et à la sécurité publics, en particulier à la vie et à l'intégrité physique des personnes (agents de police intervenants, population), à la liberté des personnes, ainsi qu'à la propriété (biens publics et privés). Cette évolution de la violence a été confirmée par une enquête menée par le service de coordination de l'Office fédéral de la police (ci-après FEDPOL) en été 2011. Les quelques exemples suivants illustrent bien l'ampleur du phénomène:

- 12 décembre 2010 à **Neuchâtel**, heurts violents entre les supporters du FC Sion et NE Xamax. La police a été prise à partie par les supporters des deux équipes alors qu'elle tentait de s'interposer pour éviter tout affrontement.
- 6 février 2011 à Neuchâtel, des supporters du FC Sion s'attaquent à la police – par des jets de bouteilles, de pierres et d'engins pyrotechniques – alors qu'elle s'interposait entre les supporters des deux équipes pour éviter qu'ils ne s'affrontent. Devant l'ampleur de l'attaque, la police n'a pas eu d'autre solution que de riposter avec des balles en caoutchouc. En plus des confrontations à l'encontre de la police, les supporters du club visiteur ont pris à partie des personnes qui se rendaient à l'hôpital en les heurtant et en leur empêchant l'accès au bâtiment.
- 20 avril 2011 à Neuchâtel (match FC Xamax vs FC Bâle), lors de leur remontée à la gare de Neuchâtel, les supporters bâlois ont bifurqué de leur chemin pour se rendre près du bar le Gibraltar, fief des supporters de Xamax. Une fois sur place, ils ont littéralement attaqué le bar à coup de pierres et à l'aide de différents objets, provoquant des dégâts matériels pour un montant de l'ordre de 20'000 francs. Par la suite, les supporters de Xamax s'en sont pris au force de l'ordre;
- 30 avril 2011 à Ostermundigen (match FC Thoun vs Young Boys), des supporters cagoulés du FC Young Boys ont organisé une attaque délibérée d'un train spécial

- transportant des supporters de l'autre équipe. Plusieurs personnes ont été blessées, sans compter les dommages matériels considérables causés par ces actes¹;
- 30 mai 2011 à Zurich (match FC Zurich vs FC Bâle), environ 1'500 supporters bâlois ont pris d'assaut le stade du Letzingrund avant le coup d'envoi et ont attaqué les tribunes visiteurs. Dix personnes ont été légèrement blessées, dont des membres de la sécurité privée qui tentaient d'arrêter les assaillants. Entre autres dégâts, on note la destruction de plusieurs appareils électroniques à l'entrée du stade, trois stands de nourriture dévastés, des lavabos et des miroirs arrachés. La police municipale, malgré une intervention musclée et l'utilisation des lances à eau, n'a pu empêcher ces débordements²;
 - 30 mai 2011 à Neuchâtel, lors du passage d'un convoi en gare de Neuchâtel, les supporters du FC Sion qui se trouvaient à l'intérieur du train en marche ont lancé des projectiles et des fumigènes allumés sur le quai. La même scène s'est produite auparavant en gare de Lausanne où une personne a été atteinte à la tête par un projectile. D'importants dégâts à l'intérieur du convoi sont également à déplorer;
 - 28 août 2011 à Sion (match FC Sion vs FC Genève Servette), les supporters ont eu un comportement très agressif à l'ouverture des portes du stade. Un supporter genevois a fait usage d'un spray au poivre contre le personnel de sécurité privée. Dans le secteur visiteur, de nombreux dommages ont été causés aux installations (portes, WC). Des engins pyrotechniques ont été utilisés pendant le match et dans le cadre des affrontements d'après match, des pétards ont été envoyés sur la police, blessant deux agents³;
 - 2 octobre 2011 à Zurich (match FC Zurich vs Grasshopper), à la suite de provocations par les supporters de l'équipe d'adverse, des supporters zurichois ont lancé deux torches allumées sur les tribunes des adversaires. Une bagarre générale a alors éclaté. Devant l'ampleur des événements, l'arbitre a ordonné la suspension puis l'interruption définitive considérant que la sécurité des spectateurs et des joueurs n'était plus assurée⁴;
 - 16 octobre 2011 à La Chaux-de-Fonds, les supporters lausannois ont provoqué des débordements lors d'une marche menant du centre-ville à la patinoire. Ils ont notamment allumé des engins pyrotechniques à plusieurs reprises, arraché des barrières et provoqué les supporters adverses. Ils ont en outre agressé deux personnes. De nombreux supporters impliqués étaient masqués.

2.2. Les réglementations existantes

2.2.1. Au niveau national

Il n'existe actuellement aucune législation fédérale en matière de hooliganisme.

Dans le cadre de la préparation à l'EURO 2008, la loi fédérale instituant des mesures de visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) avait institué un certain nombre de prescriptions visant à combattre les actes de violence dans le cadre des manifestations

¹Cf. rapport de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) du 14 octobre 2011 relatif à la modification du concordat du 15 novembre 2007 instituant des mesures contre la violence lors des manifestations sportives, p. 6.

² Cf. rapport de la CCDJP du 14 octobre 2011, op. cit. p. 6.

³ Cf. rapport de la CCDJP du 14 octobre 2011, op. cit. p. 7.

⁴ Cf. rapport de la CCDJP du 14 octobre 2011, op. cit. p. 7.

sportives de grande envergure. Celles-ci avaient cependant été limitées dans le temps, jusqu'à la fin de l'année 2009.

Face à l'ampleur du phénomène de la violence dans le sport, il est cependant apparu indispensable d'assurer la continuité de ces mesures. De ce fait, la CCDJP a adopté, le 15 novembre 2007, un concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (CVMS), qui reprend l'essentiel des mesures de lutte contre la violence dans le sport, à savoir les interdictions de périmètres, l'obligation de se présenter à la police et la garde à vue. L'objectif de ces mesures est avant tout préventif, dans la mesure où elles visent à empêcher les supporters réputés violents ou connus pour avoir déjà commis des actes de violence de se rendre dans le secteur où se déroulent les manifestations sportives. Au début de la mise en œuvre de ces mesures, les débordements en marge des manifestations sportives semblaient en régression. Et pour cause, les supporters ne voulaient pas prendre le risque d'être frappé d'une mesure d'interdiction, ceci dans la perspective de l'EURO 2008. Ils ont dès lors fait preuve de davantage de retenue afin de ne pas manquer le championnat d'Europe.

Cela étant, une fois le championnat européen terminé, les actes de violence ont repris et subi même une forte recrudescence allant jusqu'à s'étendre dans les ligues inférieures.

2.2.2. Au niveau cantonal

Le canton de Neuchâtel n'étant pas épargné par les mouvements de violence à l'occasion des manifestations sportives qui se déroulent sur son territoire, il a adhéré au concordat susmentionné en date du 28 janvier 2009. En outre, et compte tenu des frais importants engendrés par les manifestations sportives, le Conseil d'Etat a adopté le 23 juin 2008, un arrêté relatif à la facturation des frais de sécurité publique des manifestations sportives exposées à la violence. Cet acte visait à responsabiliser les clubs sportifs – et indirectement les supporters - par la mise à leur charge d'une partie des frais de sécurité liés à la tenue des rencontres sportives. En effet, considérant qu'il est particulièrement difficile d'avoir une autorité disciplinaire directe sur les supporters, cette mesure paraissait être un moyen efficace de prévenir les actes de violence. Par ce biais, on escomptait une action des clubs portant sur l'organisation des rencontres et tendant à influencer favorablement les comportements des supporters.

En avril 2010, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (ci-après CCDJP) a publié une convention modèle rédigée en association avec la Swiss Football League (SFL) et l'Association suisse de football (ASF) pour poser les bases d'une collaboration entre les autorités et les clubs de l'Axpo Super League en matière de sécurité. Conformément aux recommandations de la CCDJP, le canton a repris cette convention modèle et proposé aux clubs locaux appartenant à l'élite une collaboration basée sur les principes suivants:

- Élaboration conjointe entre la police neuchâteloise et les clubs d'un concept général de sécurité,
- Mise en place d'une stratégie de prévention de la violence, du racisme et de l'utilisation d'engins pyrotechniques,
- Priorité accordée à l'identification et à la sanction des auteurs de délits par l'installation d'un système de vidéosurveillance à résolution élevée et transmission immédiate et systématique de toutes les informations à la police neuchâteloise (photos, vidéos, documents et descriptions des auteurs),
- Participation forfaitaire des clubs aux coûts de la sécurité publique.

À l'heure actuelle, seule la signature de la convention avec Le Hockey Club La Chaux-de-Fonds (HCC) a abouti.

2.3. L'analyse du comportement des supporters

Les problèmes liés au comportement des supporters violents sont de plusieurs ordres. On relève en premier lieu une consommation excessive d'alcool ou d'autres produits stupéfiants qui contribue à une augmentation de l'état d'excitation et à une forte désinhibition face à la commission d'actes violents. En outre, certains supporters ont fréquemment recours à des objets tels que des engins pyrotechniques et des fumigènes, dont l'utilisation se révèle extrêmement dangereuse, particulièrement lors de regroupements de foule. On note par ailleurs que les supporters violents agissent souvent masqués à l'aide d'écharpes ou de cagoules. Profitant de cet anonymat, ils commettent des déprédations plus graves comme le lancer d'engins pyrotechniques, sachant que les moyens d'identification par la police sont considérablement limités. Par ailleurs, quand des sanctions pénales ou administratives comme l'interdiction de périmètre ou de stade peuvent être mises en œuvre, elles ne sont que très peu dissuasives en raison de leur sévérité relative. Enfin, l'on constate également que les supporters n'hésitent à pas à commettre des actes de violence (orale ou physique) à l'encontre de la force publique, notamment lors des contrôles, pouvant aller jusqu'à empêcher les agents d'accomplir leurs tâches.

2.4. Les conséquences et les répercussions de la violence dans le sport dans notre canton

Les débordements à l'occasion des matches de football ou hockey sur glace représentent des charges importantes tant en termes financiers qu'en termes de moyens par la présence policière que ces situations nécessitent.

Ces comportements violents ont également des conséquences à l'endroit de la population de notre canton, chez qui l'on ressent une indignation de plus en plus marquée. Face aux débordements qui ont lieu presque systématiquement en marge des rencontres sportives, on constate par ailleurs un accroissement du sentiment d'insécurité particulièrement marqué chez les habitants des quartiers situés à proximité du stade de la Maladière à Neuchâtel ou de la patinoire des Mélèzes à La Chaux-de-Fonds. Il n'est pas rare que la police soit sollicitée au sujet des moyens mis en œuvre par les autorités pour assurer la sécurité. Certains habitants demandent même à être informés des jours et des heures de matches afin de planifier leur sortie et d'éviter d'être pris dans des mouvements de foule incontrôlables. Ces personnes restent ainsi enfermées chez elles pendant que se déroulent les rencontres. Une telle situation est intolérable aux yeux du Conseil d'État.

2.5. Les lacunes des systèmes actuels

La recrudescence des actes de violence depuis ces dernières années montre clairement que le système actuel de mesures a atteint ses limites. Ce constat est renforcé si l'on considère les informations de la base de données HOOGAN⁵. Pour la saison 2008/2009, 148 événements dénotant des actes de violence ont été enregistrés. Pour la saison

⁵ Il s'agit du système d'information électronique HOOGAN exploité par FEDPOL depuis août 2007. Il contient des données concernant des personnes qui ont eu un comportement violent lors de manifestations sportives en Suisse ou à l'étranger. HOOGAN peut contenir des informations sur des personnes à l'encontre desquelles ont été prononcées des mesures telles que les interdictions de se rendre dans un pays donné, les interdictions de stade, les interdictions de périmètre, les obligations de se présenter à la police ou les gardes à vue).

2009/2010, ce chiffre se montait à 176 et il atteint 214 pour la saison 2010/2011⁶. Il est important de noter que parallèlement à l'augmentation du nombre d'événements perturbateurs, ceux-ci ont également tendance à devenir de plus en plus violents.

On note ainsi que les mesures prévues tant dans le cadre du CVMS que dans l'arrêté cantonal ou encore de la convention de collaboration entre les clubs et les autorités, ne permettent pas de juguler ces comportements et sont dès lors insuffisantes au rétablissement d'une situation sécuritaire normale.

S'agissant du CVMS, on peut regretter les effets peu dissuasifs des interdictions de périmètre en raison de leur durée mais également de leur étendue limitée, qui ont notamment pour conséquence qu'un supporter faisant l'objet d'une mesure d'interdiction dans un canton peut sans difficultés particulières se rendre dans un autre canton à l'occasion d'une autre rencontre sportive pour y commettre des actes de violence et des déprédations. De plus, les prescriptions du CVMS, bien que considérant le transport et l'utilisation d'engins pyrotechniques comme un comportement violent et une menace pour la sécurité publique, ne permettent pas de les réprimer, conférant ainsi une sorte d'impunité à de tels agissements. On peut également regretter que les actes de violence contre la force publique tel que les voies de fait ou le fait d'empêcher les agents de police d'accomplir ces tâches ne soient pas réprimés ou simplement considérés comme un comportement violent.

S'agissant des objectifs fixés dans le cadre des conventions de collaboration, on note que ceux-ci n'ont été que partiellement atteints, notamment en ce qui concerne la gestion des aller et retour des flux de supporters visiteurs à l'aide des trains spéciaux, l'institution des billets combinés, l'endiguement de la consommation d'alcool sur le trajet et aux environs des stades⁷.

Quant à l'arrêté cantonal relatif à la facturation des frais de sécurité, force est de constater aujourd'hui que celui-ci n'a eu que peu d'effets concrets. En effet, les clubs ont déposé de nombreux recours contre les factures de frais mises à leur charge, empêchant ainsi le paiement effectif des frais de sécurité, ceci malgré l'arrêt du Tribunal fédéral admettant le principe de la facturation des frais de sécurité publique.

A ces deux éléments s'ajoute un manque réel de moyens de lutte, tant en termes d'équipement que d'effectifs policiers.

Au vu de ce qui précède, il semble plus que nécessaire de combler de telles lacunes qui ne permettent pas de mener une politique cohérente de lutte contre la violence dans le sport. De l'avis du Conseil d'Etat, il faut se doter de nouvelles mesures plus contraignantes, compléter le cadre légal et le clarifier.

Pour ce faire, il est intéressant d'observer les moyens de lutte mis en œuvre dans les pays voisins et de constater que ceux-ci ont produit des effets mesurables et durables sur le comportement des supporters violents.

3. ETAT DE SITUATION DANS LES PAYS EUROPÉENS

En août 2009, une délégation de la CCDJP a entrepris une série de visites en Angleterre, en Belgique, en Allemagne et aux Pays-Bas avec des représentants de l'Office fédéral de la police (fedpol). Dans ce cadre, la délégation a pu bénéficier d'un échange d'expérience

⁶ Cf. rapport de la CCDJP du 14 octobre 2011, op. cit. p. 5.

⁷ Cf. rapport de la CCDJP du 14 octobre 2011, op. cit. p.14.

avec les autorités partenaires de ces pays, plus en avance dans le domaine de la lutte contre la violence dans le sport.

La délégation a eu l'occasion de constater que la philosophie développée dans la plupart de ces pays se caractérise par la mise en œuvre d'une collaboration plus étroite entre les autorités, les fédérations sportives et les clubs, ainsi que par une répression plus sévère des comportements violents. Il est en outre intéressant de constater que le niveau de la violence est en nette diminution dans les pays appliquant une politique de tolérance zéro, comme l'Angleterre, la Belgique ou la Hollande, contrairement à l'Allemagne où la politique est moins stricte à l'exception de la ville de Fribourg-en-Brisgau qui applique une politique très répressive avec pour effet une baisse significative des actes de violence⁸.

Selon le rapport de la délégation, les résultats positifs obtenus par ces pays s'expliquent principalement par l'instauration d'un régime d'autorisation qui permet aux autorités de conditionner la tenue de chaque rencontre au respect de certaines obligations⁹ relatives, par exemple, au déplacement des supporters et aux règles applicables dans l'enceinte où se déroule la manifestation.

Il a en outre été constaté que les autorités et les clubs déploient beaucoup plus d'efforts pour identifier et sanctionner les auteurs de troubles. Les législations françaises ou anglaises contiennent des infractions spécifiques au hooliganisme et répriment les comportements typiques de supporters violents. Par exemple, la consommation d'alcool dans les moyens de transport, la possession d'engins pyrotechniques dans les stades, l'invasion de la surface de jeu ou les comportements provocateurs comme l'utilisation d'insignes racistes sont constitués en infractions pénales.

Ces mesures ont permis de réduire considérablement le nombre d'épisodes de violence dans le cadre des manifestations sportives. A moyen terme, elles ont également permis de réduire l'engagement policier¹⁰.

La question de la participation financière des clubs constitue également parfois une mesure d'incitation. Elle est expressément prévue en Angleterre et en Suède.

4. PROPOSITIONS DU CONSEIL D'ETAT AFIN DE RENFORCER LA SÉCURITÉ DANS LE CADRE DES MANIFESTATIONS SPORTIVES

4.1. Adhésion aux modifications apportées au concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (CVMS)

Considérant que la violence dans le cadre des matches de football et de hockey sur glace ne doit plus être perçue comme un fait de société inévitable, la CCDJP a entrepris un projet de modification du concordat susmentionné. Cette révision s'inscrit incontestablement dans une volonté de renforcer les mesures de prévention de la sécurité afin de mettre fin au phénomène de la violence dans le cadre des manifestations sportives.

⁸ Rapport de l'office fédéral de la police du 19 août 2009: "Résumé du rapport sur les pays, voyage de travail de la CCDJP du 6 au 8 août 2009 en Angleterre, Hollande, Belgique et Allemagne, p. 2."

⁹ Rapport de la CCDJP du 14 octobre 2011 relatif aux modifications du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (CVMS), p. 8.

¹⁰ Cf. Rapport de la CCDJP du 14 octobre 2011, op.cit, p. 9.

Le Conseil d'Etat propose l'adhésion du canton de Neuchâtel aux modifications entreprises dans le cadre de cette révision, à mesure qu'elles constituent une avancée importante dans le domaine de la lutte contre la violence dans le sport.

4.1.1. Les nouveautés apportées par les modifications du concordat

Les principales nouveautés de ce projet de révision sont notamment les suivantes:

- les voies de fait et l'empêchement d'accomplir un acte officiel deviennent des comportements violents pouvant donner lieu à des mesures CVMS (art. 2 al. a let a et i CVMS),
- l'introduction d'un régime d'autorisation pour les matches de football et de hockey sur glace des ligues supérieures, qui peut être assortie de certaines obligations/restrictions à la charge des organisateurs (art. 3a al. 1 et 2 CVMS),
- l'institution d'un contrôle d'identité des supporters, préalable au transport ou à l'entrée des stades (art. 3a al. 3 CVMS),
- la création d'une norme de compétence relative à la fouille des supporters à l'entrée des stades (art. 3b CVMS),
- l'augmentation de la durée des interdictions de périmètres de un à trois ans, et extension de leur champ d'application territorial à toute la Suisse (art. 4 al. 2 CVMS),
- l'extension des conditions relatives au prononcé d'une obligation de se présenter à la police, et sans nécessité de violation préalable d'une interdiction de périmètre (art. 6 CVMS),

4.1.2. Commentaires des articles

Au sujet de ces modifications, nous n'évoquerons ci-dessous que celles qui constituent une nouveauté ou un changement fondamental de pratique. Les autres peuvent être considérées comme des modifications mineures, ceci dans la mesure où des éclaircissements étaient nécessaires. Aussi pour le détail, nous nous permettrons de vous renvoyer à l'extrait détaillé du rapport du 14 octobre 2011 de la CCDJP relatif au projet de modifications du CVMS, joint à la présente (annexe 1).

Article 2 – Définition du comportement violent

- La définition du comportement violent pouvant donner lieu à des mesures selon le concordat a été précisée afin de permettre d'englober les infractions commises avant et après la tenue des rencontres, ceci dans la mesure où la pratique actuelle ne permettait de poursuivre que les infractions commises pendant celles-ci.
- Le seuil du délit minimum pouvant entraîner des mesures aux sens du CVMS (actuellement lésions corporelles simples) a été étendu aux voies de fait. En rajoutant cette infraction au catalogue des infractions qui se poursuivent d'office, il deviendra plus aisé de poursuivre les supporters agressifs envers les forces de l'ordre, lors des contrôles effectués par ceux-ci.
- Il a également été rajouté dans le catalogue des infractions l'emploi d'explosifs ou de gaz toxiques, ainsi que l'empêchement d'accomplir un acte officiel, étant donné la fréquence de ces comportements et l'absence de mesures y relatives dans le cadre du CVMS.

Article 3a – Régime de l'autorisation

La principale nouveauté apportée au CVMS dans le cadre de cette modification porte sur l'instauration d'un régime d'autorisation pour les matches de football et hockey sur glace (art. 3a al. 1). Cette autorisation peut être assortie d'un certain nombre d'obligations à la charge des clubs. De l'avis de la CCDJP, ce système constitue *"le seul moyen pour les autorités compétentes d'intervenir sur les concepts de sécurité et les règlements des stades, afin de pouvoir influencer ce domaine jusqu'ici resté sous la responsabilité des privés"*¹¹. L'efficacité d'une telle mesure réside essentiellement dans son application immédiate et uniforme, son institution dans le concordat semble dès lors le plus approprié.

Ce régime d'autorisation s'applique à tous les matches de clubs de divisions les plus élevées, indépendamment du lieu où ils se déroulent ou du fait qu'il s'agisse de matches de championnat, de coupe, de tournois, amicaux ou même internationaux. Considérant en outre que les problèmes de sécurité se posent certes essentiellement, mais pas seulement, dans le cadre des matches de ligues supérieures et ne concernent pas uniquement le football ou le hockey sur glace, il a été prévu la possibilité d'étendre ce régime d'autorisation à d'autres types et niveaux de sports.

L'autorisation relative à la tenue du match pourra être assortie de certaines obligations - à la charge de l'organisateur - pouvant porter sur des mesures architectoniques et techniques, des règles en matière de ressource en personnel ou relatives à la vente des billets, la vente des boissons alcooliques ou le traitement des contrôles d'accès. Les autorités pourront en outre définir comment doivent s'organiser les arrivées et les départs de supporters de l'équipe visiteuse.

Le but de ce régime d'autorisation n'est pas de nuire à l'exercice normal des matches ou d'en interdire le déroulement, mais au contraire de fournir aux autorités un instrument adéquat pour obtenir du club qui, en sa qualité d'organisateur, est responsable de la sécurité, que celui-ci prenne toutes les mesures que l'on est en droit d'attendre de lui pour garantir la sécurité¹².

L'alinéa 3 de cet article crée la base légale pour des contrôles d'identité et des comparaisons avec la base de données des hooligans aux entrées des stades et au moment de monter dans les transports organisés de supporters.

Quant à l'alinéa 4, il définit les sanctions qui peuvent être prises en cas de violation des conditions assorties à l'autorisation de jeu.

Article 3b – Fouille

Considérant que la fouille des spectatrices et spectateurs est nécessaire pour éviter que des armes ou des engins pyrotechniques ne soient introduits illégalement dans les stades, cet article pose les principes de la fouille approfondie des spectatrices et spectateurs par la police en cas de soupçons concrets qu'une personne tente d'introduire des objets non autorisés tels que des armes ou des engins pyrotechniques dans le stade.

En l'absence de soupçons, seule une palpation par-dessus les vêtements, par des personnes de même sexe, est possible. Celle-ci sera effectuée par les agents de sécurité chargés des contrôles des accès aux stades.

¹¹ Cf. rapport de la CCDJP du 14 octobre 2011, op. cit. p.14.

¹² Cf. rapport de la CCDJP du 14 octobre 2011, op. cit. p.17.

Article 4 – Interdiction de périmètre

La modification de cet article porte sur l'augmentation de la durée maximale des interdictions de périmètre de un an à trois ans, tout en précisant qu'une telle mesure peut désormais être prononcée à l'échelle nationale. En effet, dans la pratique actuelle, les autorités cantonales ne pouvaient prononcer ces interdictions que pour les périmètres situés sur leur territoire. Le supporter ainsi touché par la mesure pouvait cependant encore se rendre dans un autre canton et y commettre des actes de violence, limitant ainsi l'effet de la mesure.

L'extension territoriale des interdictions de périmètre permettra ainsi indéniablement de renforcer l'effet préventif de cette mesure et de la rendre par voie de conséquent plus efficace.

Article 6 – Obligation de se présenter à la police

Le projet de modification procède à un allègement des conditions relatives au prononcé d'une obligation de se présenter à la police, à mesure que celles-ci étaient beaucoup trop restrictives et limitaient ainsi l'application de cette mesure. Actuellement, il faut au préalable avoir violé une interdiction de périmètre, ou l'existence de faits concrets laissant supposer une intention de commettre des actes de violence. La difficulté pratique réside dans la vérification de la violation ou des faits concrets qui pouvaient justifier le prononcé de la mesure.

À l'avenir, il sera possible de prononcer directement une obligation de se présenter à la police dès le moment où des actes de violence d'une certaine importance (ex: dommages graves à la propriété) ont été commis, et ce sans devoir passer au préalable par l'interdiction de périmètre. Par contre, pour de simples voies de fait, le prononcé de l'interdiction de périmètre restera la règle.

Article 12 – Effet suspensif

Compte tenu des objectifs liés au régime des autorisations de matches, et du manque de temps entre le prononcé de la mesure et la tenue du match, il convenait de préciser que les recours contre les décisions y relatives ne peuvent avoir d'effet suspensif. En effet, si un tel effet était accordé, toutes les décisions pourraient être contournées par le biais des recours. Toutefois, à la demande de la partie recourante, l'effet suspensif pourra être octroyé.

Quant à l'effet suspensif relatif aux autres mesures (interdiction de périmètre, obligation de se présenter à la police, garde à vue), celui-ci a été maintenu.

Article 13 – Compétence et procédure

Cet article précise que les cantons sont compétents pour désigner les autorités chargées d'accorder les autorisations de matches.

4.2. Loi cantonale sur la prévention de la violence à l'occasion de manifestations sportives

Bien que convaincu de l'importance et de l'utilité des modifications entreprises dans le cadre de cette révision du CVMS, nous considérons toutefois que leur portée est encore trop limitée à la lumière des expériences vécues sur le territoire neuchâtelois. Pour cette raison, le Conseil d'Etat propose l'adoption d'une loi cantonale qui viendrait compléter les modifications du CVMS en reprenant les aspects de l'arrêté sur les frais de sécurité relatifs notamment à la participation financière des clubs. En effet, le CVMS n'aborde aucunement cette question, laissant ainsi aux cantons le soin de le faire.

4.2.1. Les nouveautés apportées par le projet de loi LViSpo

Les nouveautés du projet de loi cantonale portent notamment sur:

- la reprise du système de participation des clubs aux frais de sécurité publique engendrés par la manifestation sportive (art. 9 LViSpo), perceptible éventuellement sous la forme d'une avance de frais (art. 11 LViSpo),
- l'institution d'une mesure d'éloignement temporaire des supporters (art. 15 LViSpo), et d'une mesure de rétention (art. 17 LViSpo) en cas de non respect de la mesure d'éloignement,
- la création de la base légale nécessaire à la pose d'un système de vidéosurveillance sur le domaine public à des fins d'identification des auteurs de troubles (art. 18 LViSpo), ainsi que de la base légale nécessaire à la conservation des enregistrements en vue d'une éventuelle poursuite pénale (art. 22 LViSpo),
- l'institution d'une interdiction de se dissimuler le visage (art. 23 LViSpo) et d'un droit de séquestre (art. 24 LViSpo) par la police des objets utilisés en violation de cette interdiction,
- l'institution d'une interdiction de porter, posséder et utiliser des engins pyrotechniques et des objets dangereux (art. 25 LViSpo), avec également un droit de séquestre (art. 26 LViSpo) en cas de violation de l'interdiction.

4.2.2. Commentaires des articles

Chapitre 1 – Généralités

Article 1 – But

Les mesures mises en œuvre dans le cadre de la présente loi ont pour objectif de permettre à l'Etat d'assurer ses missions sécuritaires que sont le maintien de l'ordre, la tranquillité et la sécurité publics. Contenir les mouvements de violence qui se produisent à l'occasion des manifestations sportives, par des actions directes et préventives sur les différents intervenants, constitue un moyen de préserver cet ordre public.

Article 2 – Autorités compétentes

Cet article désigne les autorités compétentes que le canton est chargé de nommer en vertu de l'article 13 al.1 du CVMS.

L'alinéa 1 concerne les matches de football et de hockey sur glace qui sont d'office soumis à autorisation en vertu du CVMS, ainsi que les autres rencontres sportives qui peuvent l'être s'il y a lieu de craindre un risque pour la sécurité publique aux abords du match (art. 3a al.1 CVMS).

L'alinéa 2 concerne les manifestations sportives qui peuvent être soumises à autorisation si l'expérience ou les circonstances permettent de conclure à un risque de troubles de l'ordre public et de comportements violents à cette occasion. La compétence de déterminer les autres manifestations sportives qui seront également soumises à autorisation appartient au département de la justice, de la sécurité et des finances, sur préavis de la police.

Dans tous les cas, la police neuchâteloise a la compétence pour autoriser toutes les rencontres sportives, qu'il s'agisse d'un match de football, de hockey sur glace ou toutes autres manifestations sportives soumises à autorisation en vertu de l'alinéa 2. Par contre, la compétence pour désigner les rencontres soumises à autorisation en vertu de l'alinéa 2 relève du département, alors même que la délivrance de l'autorisation sera le fait de la police neuchâteloise.

Article 3 – Demande

La demande d'autorisation est adressée par l'organisateur de la rencontre.

La police neuchâteloise est l'autorité compétente pour délivrer les autorisations de matches. Les demandes peuvent lui être adressées par le biais d'un formulaire préétabli ou par e-mail. La police neuchâteloise pourra définir d'autres modalités liées à la forme de la demande, notamment en ce qui concerne son contenu.

Article 4 – Évaluation

La cellule hooligan de la police neuchâteloise procèdera à l'évaluation du risque de chaque match afin de déterminer le besoin sécuritaire, en particulier le dispositif de maintien de l'ordre qui sera mis en place. Pour ce faire, la police neuchâteloise se basera notamment sur:

- les critères de dangerosité des rencontres sportives définis par l'Observatoire suisse du hooliganisme (SZH),
- du classement des équipes,
- de l'évolution du jeu et des enjeux de chaque rencontre,
- des informations relatives aux supporters, en particulier les éléments dangereux (leur nombre, leur identité, les conflits existant entre groupes de supporters, leurs moyens ainsi que leurs zones d'action),
- des expériences passées.

Cette évaluation interviendra généralement en début de saison. Étant donné toutefois que les événements peuvent évoluer en fonction du déroulement des championnats, des adaptations seront possibles en fonction des circonstances.

L'organisateur de la manifestation pourra soutenir la police dans le cadre de cette évaluation en lui apportant les informations qu'il jugera utiles à cette appréciation du risque. La police et l'organisateur examineront conjointement les mesures de sécurité qui devront être mises en place par l'organisateur afin de limiter les risques potentiels estimés ou les effets de ceux-ci sur la sécurité et l'ordre publics.

Article 5 – Décision et obligations

Sur la base de son évaluation et des risques éventuels identifiés, la police neuchâteloise délivre l'autorisation sous la forme d'une décision, laquelle pourra être soumise au respect d'un certain nombre d'obligations à la charge de l'organisateur.

Ces obligations sont de différents ordres et peuvent porter sur:

- des mesures organisationnelles: équipement du stade de places assises uniquement, recours à des barrières "anti-vagues" pour contrôler le flux des supporters,
- mesures techniques: installation d'un système de vidéosurveillance haute résolution dans et aux alentours immédiats des stades,
- engagement de ressources en personnel par l'organisateur: imposer le nombre de stadiers ou d'agents de la sécurité privée, le nombre d'accompagnant de sécurité de l'équipe visiteuse,

- des règles relatives à la vente de billets, de boissons alcooliques: restriction par secteur, limitation du degré d'alcool, voire interdiction de vente ou de consommation d'alcool,
- les formalités de contrôle des accès au stade: identification préalable, fouilles systématique,
- les modalités de déplacement des supporters de l'équipe adverse (heures d'arrivée et/ou de départ, moyens de transports, etc.).

Article 6 - Émolument

L'émolument vise à couvrir les frais administratifs engendrés par la demande et notamment ceux découlant des démarches et rencontres nécessaires à l'appréciation et à l'évaluation du risque de troubles à l'ordre public et de survenance de comportements violents.

Article 7 – Procédure

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 8 – Voies de recours

En cas de décision de refus d'autorisation, un recours est possible selon la procédure régie par la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA). Le dépôt d'un éventuel recours ne permettra pas en soi la tenue de la manifestation, le recourant ne pouvant pas obtenir par le biais de l'effet suspensif ce qui lui a été refusé par la décision attaquée.

Chapitre 3 – Frais de sécurité

Considérant que la participation des clubs aux frais sécuritaires constitue un moyen efficace de les influencer et les responsabiliser davantage dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de sécurité adéquates, nous avons choisi de conserver ce principe dans le présent projet, d'autant plus que sa pertinence a été confirmée par le Tribunal fédéral¹³.

Article 9 – Principe de causalité

Les frais de sécurité sont mis à la seule charge de l'organisateur de la manifestation, en tant que responsable de la manifestation. Cela n'exclut cependant pas la possibilité pour l'organisateur de s'approcher des clubs visiteurs dont les supporters engendreraient également des perturbations à l'ordre public, en vue d'obtenir une participation de leur part. L'organisateur dispose également de la possibilité de faire répercuter ses éventuels frais sur le prix des billets visiteurs.

Selon l'alinéa 2, les frais de sécurité correspondent aux frais résultant de l'engagement de forces de police supplémentaires, qui ne seraient pas engagés si la manifestation sportive n'avait pas lieu. Cette formulation établit un lien direct entre l'engagement supplémentaire de policiers et la tenue de la manifestation. La notion "d'important service de maintien de l'ordre" utilisée dans le cadre de l'arrêté relatif à la facturation des frais de sécurité n'a pas été reprise dans le présent projet, ceci pour des questions de clarté. Malgré la définition de cette notion à l'article 3 dudit arrêté, celle-ci faisait en effet penser à un engagement en nombre de policiers, ce qui n'était évidemment pas le cas. Les clubs sportifs n'ont d'ailleurs pas manqué de relever cette confusion et d'en faire argument

¹³ Arrêt du 6 décembre 2007, 5A_45/2007; Arrêt de la IIe Cour de droit public du 24 février 2009.

dans le cadre de la procédure de recours contre les factures de frais de sécurité mises à leur charge, en vue de les faire annuler.

En liant ainsi de manière causale l'engagement supplémentaire de policier à la tenue du match, la mise des frais de sécurité à la charge des clubs s'en trouve davantage légitimée.

Dans le cadre de ces frais de sécurité, il convient également de comptabiliser les frais liés au travail administratif des agents de la cellule hooliganisme de la police neuchâteloise ainsi que des spotters¹⁴.

Article 10 – Réduction

Nous avons souhaité reprendre dans le cadre du présent projet la possibilité offerte aux clubs de bénéficier d'une réduction sur les frais de sécurité mis à leur charge, ceci en fonction des mesures qu'ils prendront pour garantir la sécurité et éviter les comportements violents de leurs supporters. Cette option est essentielle à mesure qu'elle apparaît comme un acte d'encouragement des clubs et une forme de reconnaissance de la part de l'Etat des efforts entrepris par les clubs. Nous voulons également permettre au Conseil d'Etat de réduire les frais de sécurité mis à la charge des organisateurs en cas de circonstances exceptionnelles de caractère sportif. Le cas de figure envisagé est celui où le hasard des rencontres veut qu'un club neuchâtelois de ligue inférieure reçoive un club de ligue supérieure et qu'il en découle des frais importants qui seraient difficilement supportables pour le club organisateur. On pense par exemple, à une rencontre telle que celle qui a opposé le FC Colombier au FC Sion le 18 septembre 2011. Dans un tel cas, le Conseil d'Etat pourrait réduire les frais de sécurité mis à la charge du club organisateur (en l'occurrence le FC Colombier), pour tenir compte du caractère exceptionnel d'une telle rencontre.

Il appartiendra au Conseil d'Etat d'arrêter les modalités d'exécution relatives à cette opportunité. Celles-ci pourront être les mêmes que celles prévues par l'arrêté sur la facturation des frais de sécurité publique.

La réduction pourra s'opérer, comme dans le cadre de la procédure dudit arrêté, sur la base de critères prédéfinis, dont le contrôle s'effectuera par la police neuchâteloise, systématiquement au début de chaque match.

Article 11 – Avance de frais

Le recouvrement des frais de sécurité mis à la charge des organisateurs entraîne des frais administratifs et de personnel élevés. Une fois que la décision fixant ces frais est entrée en force, il n'est pas rare que les autorités chargées de l'encaissement doivent envoyer plusieurs rappels puis entamer des poursuites pour recouvrer les frais de sécurité. Ces frais pourraient être évités dans une large mesure par une procédure de perception anticipée des frais de sécurité présumés.

Pour pouvoir se légitimer, cette forme de perception anticipée doit être fixée par une base légale formelle.

Cette avance de frais constitue une condition procédurale à l'obtention de l'autorisation. Ainsi en cas de non paiement de l'avance de frais, l'autorisation n'est pas délivrée. Les

¹⁴ Il s'agit d'agents de police spécialisés dans le domaine du hooliganisme. Leurs tâches consistent à identifier, avant l'entrée dans le stade, les personnes présentant un risque de violence (hooligans) afin que les mesures adéquates (fouilles, surveillance et/ou interdiction de stade) puissent être entreprises, ceci dans le but d'éviter tout débordement de violence lors des matches.

clubs doivent être rendus attentifs aux conséquences qui interviendront en cas de non paiement.

L'avance des frais est perçue par la police neuchâteloise qui pourra impartir au débiteur un délai raisonnable pour le versement, ceci en fonction des circonstances, à savoir notamment les délais entre la connaissance des équipes adverses, l'évolution du risque de la rencontre et l'historique des antagonismes entre les supporters des équipes en présence.

L'alinéa 5 prescrit qu'en cas de motifs particuliers, il peut être renoncé à la perception totale ou partielle de l'avance de frais. Ces motifs peuvent notamment être d'une part la régularité des paiements effectués par le club ou d'autre part le dépôt d'une caution.

Article 12 – Facturation des frais

Après la manifestation, la police établit le décompte des frais de sécurité, desquels est déduite l'avance de frais versée par l'organisateur. Si les frais définitifs sont supérieurs à l'avance de frais, l'éventuel solde est facturé au club. A l'inverse, si les frais définitifs sont inférieurs à l'avance de frais, le solde sera restitué à l'organisateur.

Article 13 – Titre exécutoire

Cet article ne requiert aucun commentaire.

Article 14 – Procédure

Cet article ne requiert aucun commentaire.

Chapitre 4 – Éloignement temporaire

Article 15 – Motifs

Cet article donne la compétence aux agents de la police neuchâteloise d'ordonner à une personne ou un groupe de personnes de se tenir à l'écart de la manifestation ou de sortir du périmètre où celle-ci se déroule lorsque les conditions des lettres a et b sont réunies. Elle intervient ainsi dès le moment où la personne importune sérieusement un/des tiers, même sans avoir commis de violence, ou lorsqu'elle s'apprête à le faire. Il peut s'agir également des personnes qui n'ont commis aucun acte de violence, mais dont on peut supposer au vu de leur comportement ou de leur état que des débordements s'en suivront. On pense par exemple aux supporters qui ont un comportement provocateur ou ceux qui sont particulièrement avinés. Cette mesure pourra également être entreprise à l'encontre des supporters qui arrivent trop en avance autour du lieu de la manifestation, dans le but souvent avéré de s'affronter.

L'alinéa 2 prévoit une durée de la mesure jusqu'à trois heures après la manifestation.

Article 16 – Procédure

La police pourra notifier son ordre d'éloignement oralement à la personne concernée, sans avoir besoin de le confirmer par la suite par écrit. Toutefois, en cas de recours, la police devra justifier sa décision en expliquant notamment le contexte, le comportement de la personne concernée, et en quoi ce comportement créait une situation dangereuse et justifiait ainsi une mesure d'éloignement. Cela nécessitera donc pour la police de garder une trace de ces événements et de l'identité des personnes ayant fait l'objet d'une telle mesure.

Cette décision de la police peut faire l'objet d'un recours selon les règles ordinaires en matière administrative, sans toutefois pouvoir bénéficier de l'effet suspensif.

Article 17 – Rétention

Cet article donne à la police neuchâteloise la compétence de retenir toute personne qui n'obtempère pas à l'ordre d'éloignement temporaire, jusqu'à la fin de la mesure. En raison de sa durée limitée, une telle mesure ne constitue pas une privation de liberté, mais une simple restriction de mouvement. L'atteinte aux droits constitutionnels est ainsi limitée.

Chapitre 5 - Vidéosurveillance

Le recours à un système de vidéosurveillance nous a paru être un moyen nécessaire pour rendre plus efficace et efficiente les mesures entreprises dans le cadre de la présente loi.

Dans la pratique actuelle, des agents de police (appelés "Spotters") spécialement formés et ayant des connaissances accrues sur tout ce qui relève des clubs sportifs régionaux, sont chargés d'observer et d'identifier, avant l'entrée dans le stade, les personnes présentant un risque de violence (hooligans) afin que les mesures adéquates (fouilles, surveillance accrue, interdiction de stade) puissent être entreprises par les agents de la sécurité privée ou par la police.

Malgré l'expérience de ces agents, on note que ceux-ci sont bien limités dans le cadre de leur mission lorsque la foule à observer est importante, compacte ou s'active à des différents endroits. Il convenait donc de mettre en place un outil de soutien à l'activité d'observation et d'identification de ces policiers. En effet, comparé à l'œil humain, les caméras permettront de couvrir une zone de surveillance bien plus large et ainsi de détecter bien plus efficacement, de manière préventive et anticipée, les personnes à risque. Pour couvrir la même zone de surveillance qu'une caméra, il faudrait un nombre important de policiers. Ainsi le recours à la vidéosurveillance permet de renforcer la surveillance sans devoir mobiliser un nombre important de policiers.

Il est toutefois précisé que le recours à la vidéosurveillance n'a pas pour objectif de substituer l'appareil à l'humain. En effet, la présence humaine reste indispensable dans l'activité du policier. De ce fait, la vidéosurveillance va plutôt intervenir comme un support à cette activité en faisant le lien entre le personnel de surveillance intervenant également comme observateur (spotters) d'une part et les personnes mobiles, prêtes à intervenir sur le terrain (GMO), d'autre part.

Certes, le recours à un système de vidéosurveillance constitue une atteinte aux droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale. Cela étant, il convient de considérer qu'une telle mesure répond indéniablement à un intérêt public. Celui-ci consiste ici à prévenir les actes de violence dans le cadre des manifestations sportives et à réprimer ceux qui les auront commis. Le Tribunal fédéral a admis que la poursuite de ces objectifs est légitime et constitue des motifs d'intérêt public pouvant justifier des restrictions aux libertés garanties par la Constitution fédérale¹⁵.

S'agissant de l'insertion des dispositions relatives à la vidéosurveillance dans le présent projet, il sied de préciser que notre canton ne dispose pour l'heure pas de dispositions ad hoc. Celles-ci sont toutefois en projet dans le cadre de la convention sur la protection des données entre les cantons du Jura et de Neuchâtel (ci-après la convention JUNE), dont l'entrée en vigueur est prévue en janvier 2013. Il convenait donc de se conformer d'ores

¹⁵ ATF 120 Ia 147,151.

et déjà aux prescriptions de cette future convention qui requiert l'existence d'une base légale formelle en cas de volonté de recourir à un système de vidéosurveillance (art. 47 de la convention JUNE).

L'article 49 de la convention JUNE expose le contenu minimum de la base légale fondant la vidéosurveillance. Les dispositions du présent projet relatif à ce domaine sont conformes à ces prescriptions.

Art. 18 - Conditions

L'alinéa 1 de cet article pose le principe de la vidéosurveillance ainsi que les conditions de sa mise en œuvre. Elle pourra ainsi être ordonnée aux fins d'assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité publics, la sécurité des personnes lorsque des risques de débordements auront été identifiés. Elle pourra également être ordonnée à des fins de prévention, et ce alors même que la manifestation ne comporte a priori aucun risque particulier mais pour autant que cela s'avère nécessaire.

La vidéosurveillance vise en outre la répression des personnes auteurs d'actes de violence et pour ce faire, celles-ci doivent au préalable avoir été identifiées de manière optimale. Par conséquent, le système de vidéosurveillance devra être performant et avoir une résolution suffisamment élevée pour permettre une telle identification des auteurs de trouble. Elle permettra ainsi de constituer un moyen de preuve formelle du comportement incriminé.

L'alinéa 2 de cet article prévoit un visionnement des images en temps réel ou un enregistrement de celles-ci avec ou sans analyse différée. Ces opérations seront effectuées par les responsables de la cellule hooliganisme de la police neuchâteloise. Le visionnement en temps réel a pour objectif de permettre à la police d'intervenir préventivement et immédiatement dès que des problèmes ou des groupes de personnes potentiellement dangereux sont détectés, par une information directe aux agents sur le terrain. Un enregistrement pourra être lancé dès ce moment-là en vue d'analyses ultérieures, notamment pour identifier un nombre important de auteurs de troubles, ou à des fins de conservation de preuves.

Article 19 – Entité responsable

Cet article désigne la police neuchâteloise comme entité responsable du traitement des données, conformément aux prescriptions en matière de protection des données (art. 49 de la convention JUNE). Il est précisé que le "*traitement*" correspond à toutes les opérations relatives à des données, à savoir la collecte, la conservation, l'exploitation, la modification, la communication, l'archivage ou la destruction des données (art. 14 let g de la convention JUNE).

Article 20 - Autorité compétente

La vidéosurveillance sera ordonnée par un membre officier de la police neuchâteloise. L'ordre de vidéosurveillance se basera essentiellement sur l'analyse du risque de la rencontre effectuée par la cellule hooliganisme et/ou sur avis et recommandation des membres de cette cellule.

Article 21 - Information

Cette information est une obligation légale. Le public doit être informé par un panneau ou par tous autres moyens appropriés (affichage électronique, haut-parleurs, signaux pliants) qu'il s'apprête à entrer dans une zone mise sous surveillance vidéo. Ces différents moyens peuvent éventuellement être complétés par des relais dans les médias. Le contenu de l'information se limite à l'indication de la base légale qui autorise la vidéosurveillance ainsi que de l'entité responsable du traitement des données.

Article 22 - Consultation

Pour des questions de protection des données, il est nécessaire de restreindre le nombre de personnes pouvant visionner ou avoir accès aux enregistrements. Il incombe au commandant de la police neuchâteloise de déterminer quelles sont ces personnes. En l'état actuel de l'organisation de la police neuchâteloise, le cercle des personnes devrait se limiter aux membres de la cellule hooliganisme.

Il appartient aussi au commandant de la police neuchâteloise de s'assurer que des mesures organisationnelles et techniques sont mises en place pour garantir l'intégrité et la confidentialité des enregistrements.

Article 23 - Conservation et destruction

La durée de la conservation des enregistrements vidéo (al. 1) est celle prévue dans la future convention sur la protection des données entre les cantons du Jura et de Neuchâtel, qui reprend les recommandations du préposé fédéral à la protection des données. Les enregistrements pourront être conservés au delà de ces 96 heures si des investigations policières sont nécessaires, par exemple afin d'identifier un grand nombre de fauteurs de trouble. En cas de dénonciation, la procédure pénale est ouverte et les enregistrements seront alors remis en mains de justice et versés au dossier pénal.

Chapitre 6 - Interdiction de dissimuler le visage

Nous sommes partis du constat que les auteurs de violence lors des manifestations sportives ont pour habitude de se dissimuler le visage avec toutes sortes d'objets (foulards, capuchons, cagoules, masques) avant de passer à l'action, ceci afin de se rendre méconnaissables. Cette pratique a pour conséquence de rendre impossible l'identification des auteurs d'actes de violence, situation extrêmement problématique à mesure que cela leur confère un sentiment d'impunité face aux autorités et aux forces de l'ordre. Par le biais de cette mesure, il s'agit d'empêcher les supporters d'agir sous le couvert de l'anonymat et de les dissuader ainsi de commettre des actes de violence. Une telle mesure est par ailleurs complémentaire au système de vidéosurveillance, qui serait sinon parfaitement inutile si les supporters gardent cette liberté de se camoufler.

Cette mesure constitue également une atteinte importante aux droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale. Cela étant et à l'instar de la vidéosurveillance, cette interdiction répond à un intérêt public prépondérant. Le Tribunal fédéral a admis que le fait de pouvoir identifier les participants d'un rassemblement public ou d'une manifestation était non seulement de nature à diminuer les risques d'atteintes à l'ordre public mais aussi à faciliter la poursuite des infractions commises à cette occasion¹⁶ et que par conséquent une interdiction de se cagouler se légitimait.

Article 24 – Interdiction

Cet article pose le principe de l'interdiction de porter des vêtements ou des accessoires destinés à dissimuler le visage. Il s'agit notamment des pullovers à capuchons, écharpes, foulards, cagoules, masques.

Font exception toutes les situations où les vêtements ou accessoires sont portés de manière normale sans intention de se dissimuler le visage. Ainsi, celui qui porte un chapeau, un capuchon parce qu'il pleut ou un foulard parce qu'il fait froid, ne tombera pas sous le coup de cet article pour autant que son visage reste visible.

¹⁶ ATF 120 Ia 472.

Les contrevenants à l'interdiction de dissimuler le visage pourront être dénoncés et sanctionnés par une amende.

Il n'y a pas de lien automatique entre le port de cagoule et l'interdiction de périmètre. En effet, la CVMS définit en son article 2 les actes qui constituent un comportement violent. Or, c'est précisément ceux-ci qui peuvent donner lieu au prononcé d'une interdiction de périmètre. Ainsi, le seul fait de porter une cagoule, dans la mesure où il n'entre pas dans la définition du comportement violent, ne pourra pas donner lieu à une interdiction de périmètre. Par contre, si les supporters commettent des actes de violence en étant cagoulés, ils seront sanctionnés de l'amende pour le port de cagoule et pourront se voir infliger une interdiction de périmètre pour les comportements violents adoptés dans ce contexte.

Article 25 – Séquestre

La police neuchâteloise pourra séquestrer les objets portés – mais également ceux destinés à l'être ou pouvant être portés - en violation de l'interdiction de se dissimuler le visage (al. 1). Il s'agit d'un séquestre administratif. Les propriétaires des objets séquestrés pourront en demander la restitution dès la fin de la manifestation. Ceux qui n'auront pas été réclamés seront dévolus à l'Etat. La police pourra les vendre ou les détruire selon les circonstances.

Chapitre 7 - Interdiction d'engins pyrotechniques et d'objets dangereux

Article 26 – Interdiction

Les feux d'artifice, les pétards et de manière générale, tous les engins pyrotechniques ainsi que les corps fumigènes sont particulièrement dangereux lorsqu'ils sont utilisés dans un stade ou une patinoire mais aussi dans tout espace regroupant de nombreuses personnes comme par exemple les spectateurs d'une manifestation sportive. L'expérience a aussi démontré que d'autres objets emportés par les spectateurs peuvent être utilisés pour porter atteinte à l'intégrité des spectateurs ou pour endommager les installations. Il est donc nécessaire d'interdire leur présence. Cet article interdit ainsi le port mais également l'utilisation de tout objet pyrotechnique au sens de la loi fédérale sur les substances explosibles¹⁷, ainsi que de tous objets dangereux. Les hampes de drapeaux et les barres de métal sont des illustrations tirées de la pratique.

Les contrevenants à cette interdiction pourront être dénoncés et sanctionnés par une amende. Dans la mesure où le port et l'utilisation d'engins pyrotechniques, d'armes ou d'explosifs entrent dans la définition du comportement violent établi par la CVMS, les supporters qui ne respecteront pas cette interdiction pourront également se voir infliger une interdiction de périmètre, en plus de l'amende. Par contre, le port de tous les autres objets dangereux (hampes de drapeaux, barres de métal) ne pourra être doublé d'une interdiction de périmètre que dans la mesure où des comportements violents auront été commis par les supporters qui les détiennent.

Article 27 – Séquestre et confiscation

Lorsqu'elle constate qu'une personne transporte des engins pyrotechniques, des corps fumigènes ou des objets dangereux, la police procède à leur séquestre. Dans le cadre de la procédure pénale subséquente, il appartiendra à l'autorité pénale compétente de prononcer la confiscation de ces objets et, le cas échéant, leur destruction.

¹⁷ RS 941.41.

4.3. Éléments de comparaison entre les modifications apportées au CVMS et à la LViSpo

Comme déjà expliqué plus haut, la LViSpo a pour but de compléter le catalogue de mesures CVMS tout en élargissant les moyens déjà existant de lutte contre la violence dans le sport. Le tableau joint au présent rapport (annexe 2) met en évidence les points communs aux deux textes ainsi que les spécificités de chacun.

On note par exemple, que la question de la participation des clubs aux frais de sécurité publique, a été reprise dans le cadre du présent projet de loi dans la mesure où le CVMS ne l'aborde pas. En effet, le Conseil d'État est d'avis qu'une telle mesure constitue également un moyen efficace pour améliorer la sécurité lors des matches de football et de hockey sur glace, puisqu'elle permet de responsabiliser davantage les clubs et indirectement les fan's clubs dans le cadre de la mise en œuvre des mesures propres à prévenir et à éviter les débordements violents.

S'agissant des mesures policières, le projet de loi prévoit en plus des mesures concordataires (interdiction de périmètre, obligation de se présenter à la police, garde à vue), des mesures d'éloignements qui peuvent être ordonnées par la police. En outre, le projet de loi institue en infraction le fait de se dissimuler le visage et/ou d'utiliser des engins pyrotechniques et/ou des objets dangereux et permet ainsi de poursuivre ces actes. L'adjonction de ces éléments dans notre projet de loi paraît importante dans la mesure où le CVMS ne prévoit rien à cet égard.

4.4. Conclusion

Ces deux projets s'inscrivent incontestablement dans une volonté de ne plus tolérer les actes de violence dans le cadre des manifestations sportives. En effet, le Conseil d'État ne saurait admettre que des matches de football ou de hockey sur glace engendrent des événements d'une telle ampleur qu'il faille engager des effectifs de police en surnombre ou des moyens aussi important que des balles en caoutchouc ou des canons à eau. On ne peut non plus admettre le fait de devoir boucler complètement une zone ou un périmètre en raison du passage des supporters au point que les citoyens ne puissent plus accéder à ces endroits en toute liberté. Et que dire du fait de devoir évacuer le quai d'une gare au passage d'un train de supporters ou encore de demander à la population résidente dans les secteurs du stade de La Maladière ou de la patinoire des Mélèzes de se cloîtrer chez elle.

Sur la base de ces considérations, le Conseil d'État soumet à votre Autorité les présents projets en vue de leur adoption. En effet, l'adhésion du canton de Neuchâtel au projet de révision du CVMS et l'adoption de cette loi cantonale spécifique constituent à nos yeux la réponse la plus adéquate au problème de la violence. Nous considérons ainsi que ces deux projets nous permettront incontestablement, de par leur conception globale, de mener une politique plus cohérente et plus efficace dans le domaine de la lutte contre la violence dans le sport.

5. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

Les projets qui vous sont soumis ne déploient aucun effet sur les communes.

6. INCIDENCES FINANCIÈRES

Un investissement relatif à l'installation du système de vidéosurveillance est à prévoir.

Par ailleurs, on peut envisager une augmentation de la charge salariale résultant des tâches administratives supplémentaires pour les agents chargés de la délivrance des autorisations (cf. point 7) et des nouvelles tâches découlant des dispositions modifiées du CVMS.

Les frais précités seront couverts par l'émolument perçu pour l'examen de la demande d'autorisation, ainsi que par les frais de sécurité perçus auprès des clubs. L'ensemble de ces frais restera dans les limites de la compétence du Conseil d'Etat (400'000 francs).

7. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL

Les présents projets auront des incidences certaines en matière de gestion administrative des autorisations de matches. Cette tâche reviendra au service de la police neuchâteloise actuellement en charge de l'organisation des manifestations sportives. Cette nouvelle compétence devrait entraîner pour ce service une charge de travail supplémentaire évaluée à environ 70 % correspondant à 1.76 ETP. Cette estimation correspond à un contexte dans lequel deux clubs sportifs locaux évoluent en division supérieure.

8. REDRESSEMENT DES FINANCES

Les présents projets n'ont aucun impact sur le programme de redressement des finances de l'Etat.

9. RÉFORME DE L'ETAT

Le présent rapport n'a aucune incidence sur le programme de réforme de l'Etat.

10. VOTE DU GRAND CONSEIL

Les présents projets n'entraînent pas de dépenses nouvelles supérieures à 500'000 francs. Leur adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votants (art. 110, al. 3, de la loi d'organisation du Grand Conseil – OGC – du 22 mars 1993).

11. CONCLUSIONS

Le Conseil d'Etat vous prie de prendre le présent rapport en considération et d'adopter les deux projets qui vous sont soumis.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 30 mai 2012

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
G. ORY

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
portant adhésion aux modifications du 2 février 2012 apportées
au concordat instituant des mesures contre la violence lors de
manifestations sportives (CVMS)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 48 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 30 mai 2012,

décède:

Article premier La République et canton de Neuchâtel adhère aux modifications du 2 février 2012 apportées au concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (ci-après: concordat), adopté par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police le 5 mars 2012.

Art. 2 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il en fixe la date d'entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Loi sur la prévention de la violence à l'occasion de manifestations sportives (LViSpo)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 30 mai 2012,
décète:

CHAPITRE PREMIER

Généralités

But **Article premier** La présente loi institue les mesures permettant de maintenir l'ordre et la sécurité publics et de prévenir les comportements violents à l'occasion de manifestations sportives.

CHAPITRE 2

Autorisation de jeu

Autorités
compétentes

Art. 2 ¹La police neuchâteloise est compétente pour autoriser les matches de football et de hockey sur glace auxquels participent des clubs de la division la plus élevée et les autres manifestations sportives soumises à autorisation en application de l'alinéa 2.

²Le département en charge de la sécurité (ci-après: le département) est compétent pour soumettre à autorisation des matches de football et de hockey sur glace des clubs des divisions inférieures ou d'autres types de sports, s'il y a lieu de craindre un risque pour la sécurité publique aux abords du match.

Demande

Art. 3 Le club organisateur adresse une demande d'autorisation à la police neuchâteloise.

Evaluation

Art. 4 La police neuchâteloise évalue, sur la base de l'ensemble des informations à sa disposition, le risque de perturbation de l'ordre et de la sécurité publics ainsi que de survenance de comportements violents à l'occasion de la manifestation sportive.

Décision et
obligations

Art. 5 ¹Sur la base de l'évaluation, la police neuchâteloise statue sur la demande d'autorisation.

²Elle peut assortir l'autorisation de certaines obligations qui peuvent porter notamment sur les points suivants:

- a) mesures architecturales et techniques;
- b) mise en œuvre d'un concept de sécurité;
- c) règles sur la vente des billets;

- d) règles sur la vente et la consommation de boissons alcooliques dans l'enceinte de la manifestation;
- e) modalités des contrôles d'accès;
- f) organisation de l'arrivée et du départ des supporters.

Emolument	<p>Art. 6 ¹L'examen de la demande et la délivrance de l'autorisation sont soumis à émolument.</p> <p>²L'émolument peut être perçu par avance.</p> <p>³Le Conseil d'Etat fixe le tarif des émoluments.</p>
Procédure	<p>Art. 7 ¹La procédure d'autorisation est régie par la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.</p> <p>²Sont réservées les dispositions du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (CVMS).</p>
Voies de recours	<p>Art. 8 La décision sur autorisation peut faire l'objet d'un recours au département, puis au Tribunal cantonal, conformément à la LPJA.</p>

CHAPITRE 3

Frais de sécurité

Principe de causalité	<p>Art. 9 ¹Les frais de sécurité générés par la tenue d'une manifestation sportive (ci-après: les frais de sécurité) sont mis à la charge de l'organisateur.</p> <p>²Les frais de sécurité correspondent à tous les frais liés à l'engagement de forces de police supplémentaires, qui ne seraient pas engagées si la manifestation sportive n'avait pas lieu.</p>
Réduction	<p>Art. 10 ¹Le Conseil d'Etat peut réduire les frais de sécurité mis à la charge de l'organisateur:</p> <ul style="list-style-type: none">a) en fonction des mesures prises par ce dernier pour garantir la sécurité et l'ordre et éviter les comportements violents ou,b) pour tenir compte de circonstances exceptionnelles de caractère sportif. <p>²Le Conseil d'Etat arrête les modalités d'exécution.</p>
Avance de frais	<p>Art. 11 ¹Si l'évaluation conclut à un risque de perturbation de l'ordre et de la sécurité publics ou de survenance de comportements violents, la police neuchâteloise soumet l'autorisation au versement d'une avance de frais avant la tenue de la manifestation sportive.</p> <p>²L'avance de frais équivaut aux frais de sécurité présumés.</p> <p>³La police neuchâteloise impartit à l'organisateur un délai raisonnable pour le versement de cette avance de frais, en tenant compte de l'ensemble des circonstances.</p> <p>⁴La police neuchâteloise informe l'organisateur qu'à défaut de paiement dans le délai imparti, l'autorisation de jeu sera refusée.</p> <p>⁵En cas de motifs particuliers, la police neuchâteloise peut renoncer à percevoir la totalité ou une partie de l'avance de frais.</p>

Facturation des frais	Art. 12 Après chaque manifestation sportive, la police neuchâteloise fixe les frais de sécurité à charge de l'organisateur et les lui facture.
Titre exécutoire	Art. 13 Les factures établies par la police neuchâteloise sont des décisions et valent titre exécutoire en faveur de l'Etat, au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP), du 11 avril 1889.
Procédure	Art. 14 Les décisions de la police neuchâteloise peuvent faire l'objet d'un recours au département, puis au Tribunal cantonal, conformément à la LPJA.

CHAPITRE 4

Eloignement temporaire

Motifs	<p>Art. 15 ¹La police neuchâteloise peut éloigner temporairement une personne d'un lieu ou d'un périmètre déterminé dans lequel se tient ou doit se tenir une manifestation sportive, ou lui en interdire l'accès:</p> <p>a) si cette personne ou un rassemblement de personnes auquel elle participe importune sérieusement des tiers, ou;</p> <p>b) si, au vu des circonstances et du comportement de la personne ou de celui d'un rassemblement de personnes auquel elle participe, cette mesure s'avère nécessaire pour assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité publics, la sécurité des personnes, ou la prévention d'actes punissables ou d'actes de violence.</p> <p>²La mesure vaut jusqu'à trois heures après la fin de la manifestation sportive.</p>
Procédure	<p>Art. 16 ¹La police neuchâteloise notifie oralement la décision d'éloignement temporaire.</p> <p>²La décision peut faire l'objet d'un recours au département, puis au Tribunal cantonal, conformément à la LPJA.</p> <p>³Un recours contre la décision d'éloignement temporaire est dépourvu d'effet suspensif.</p>
Rétention	Art. 17 En cas de violation de la mesure d'éloignement temporaire, la police neuchâteloise peut retenir la personne jusqu'à la fin de validité de la mesure.

CHAPITRE 5

Vidéosurveillance

Conditions	<p>Art. 18 ¹La vidéosurveillance du domaine accessible au public, permettant l'identification des personnes, peut être ordonnée si elle s'avère nécessaire pour assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité publics, la sécurité des personnes, ainsi que la prévention et la répression d'actes punissables ou de comportements violents à l'occasion de manifestations sportives.</p> <p>²La vidéosurveillance peut être exercée sous forme de visionnement des images en temps réel ou d'enregistrement des images avec ou sans analyse différée.</p>
------------	--

Entité responsable	Art. 19 L'entité responsable du traitement des données est la police neuchâteloise.
Autorité compétente	Art. 20 La vidéosurveillance est ordonnée par un membre officier de la police neuchâteloise.
Information	Art. 21 Le public est rendu attentif à la vidéosurveillance par une information adéquate.
Consultation	Art. 22 ¹ La commandante ou le commandant de la police neuchâteloise fixe par voie de directive le cercle des personnes autorisées à consulter les données. ² Elle ou il veille au respect des mesures organisationnelles et techniques propres à assurer l'intégrité, la disponibilité et la confidentialité des données. ³ Elle ou il rend les décisions qui sont de la compétence du maître de fichier selon la législation en matière de protection des données et de transparence.
Conservation et destruction	Art. 23 ¹ Les enregistrements d'images peuvent être conservés pour une durée maximale de 96 heures avant d'être effacés. ² Ils ne peuvent être conservés au-delà de ce délai que dans l'intérêt d'une enquête policière en cours ou d'une procédure pénale ouverte.

CHAPITRE 6

Interdiction de dissimuler le visage

Interdiction	Art. 24 ¹ A l'occasion de manifestations sportives, le port de vêtements ou d'accessoires destinés à dissimuler le visage est interdit. ² Les contrevenants sont passibles de l'amende.
Séquestre	Art. 25 ¹ La police neuchâteloise peut séquestrer les objets portés ou destinés à être portés en violation de l'interdiction de dissimuler le visage. ² Elle dispose des objets séquestrés qui n'ont pas été réclamés dans les 30 jours dès la séquestration.

CHAPITRE 7

Interdiction d'engins pyrotechniques et d'objets dangereux

Interdiction	Art. 26 A l'occasion de manifestations sportives, est interdit le port et la manipulation: a) d'engins pyrotechniques et de corps fumigènes; b) de tout objet propre à porter atteinte à l'intégrité corporelle ou à causer un dommage matériel, comme par exemple les hampes de drapeaux ou les barres de métal. ² Les contrevenants sont passibles de l'amende.
--------------	--

Séquestre et
confiscation

Art. 27 ¹La police neuchâteloise séquestre les engins pyrotechniques, les corps fumigènes et les objets dangereux.

²L'autorité pénale prononce la confiscation des objets séquestrés. Elle peut ordonner leur destruction.

CHAPITRE 8

Dispositions finales

Référendum
facultatif

Art. 28 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Promulgation et
entrée en vigueur

Art. 29 ¹Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

²Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

EXTRAIT DU RAPPORT DE LA CCDJP RELATIF AUX MODIFICATIONS DU CONCORDAT DU 2 FÉVRIER 2012**3. Les propositions de révision du concordat en détail***Article 2 alinéa 1*

La formulation actuelle définit comme suit le comportement violent à même de justifier des mesures en vertu du concordat: « *Il y a notamment comportement violent et actes de violence lorsqu'une personne a commis ou incité à commettre les infractions suivantes: ...* » (suit une énumération des infractions visées aux lettres a – h).

Dans cette description, il sied de préciser que les infractions commises avant ou après une manifestation sportive doivent également être considérées comme comportement violent, du moment que l'acte commis présente un lien avec la qualité de supporter de la personne 18 concernée. La proximité temporelle et thématique avec la manifestation sportive doit également être prise en considération, par exemple lorsque des groupes de supporters attaquent des gens ou endommagent la propriété d'autrui après leur retour d'un match. Or, sur la base de la formulation actuelle, un arrêt du tribunal administratif zurichois daté du 8 septembre 2011¹ est arrivé à la conclusion inverse, ce qui s'avère problématique dans la mesure où de nombreux actes de violence ne sont pas commis pendant les matches ou en déplacement, mais plutôt lorsque les supporters arrivent en avance dans les centres villes des lieux des matches ou après leur retour des matches.

Article 2 alinéa 1 lettres a, f et i

L'infraction de voies de fait prévue à l'art. 126 al. 1 CP doit être ajoutée à la liste des infractions pouvant justifier des mesures en vertu du concordat, aux côtés des infractions contre la vie et l'intégrité corporelle. En effet, si l'on entend lutter efficacement contre la violence lors de manifestations sportives et faire en sorte qu'une ambiance pacifique règne dans les stades ou dans leurs environs, il convient également de tenir à l'écart les personnes qui commettent des voies de fait. Cela s'impose en raison de la récente jurisprudence du Tribunal fédéral. En effet, ce dernier inclut également dans les voies de fait, aux côtés des gifles, des coups de pieds et des coups de poing, les actes ayant pour effet d'occasionner des éraflures, des écorchures, des contusions et des hématomes. Ainsi, sont désormais inclus dans l'acception de voies de fait des états de fait qui, auparavant, étaient considérés comme des lésions corporelles simples. Le seuil actuel qui considère les lésions corporelles simples comme le délit minimum commis est ainsi bien trop haut.

L'infraction de mise en danger par l'emploi, avec dessein délictueux, d'explosifs ou de gaz toxiques visée à l'article 224 CP doit donc être ajoutée à la définition du comportement violent car elle figure également à l'article 9 du concordat qui règle les délits considérés comme des actes de violence graves et qui peuvent justifier une garde à vue. Une erreur du législateur dans l'ancienne version du concordat est ainsi corrigée.

Une nouvelle lettre i doit être ajoutée afin d'inclure également l'infraction d'empêchement d'accomplir un acte officiel. Ainsi, le groupe de supporters qui empêche des policiers de procéder à une arrestation en faisant barrage doit également pouvoir faire l'objet des

¹ VB.2011.00465; Arrêt de la 3ème chambre du tribunal administratif de Zurich du 8 septembre 2011.

mesures en vertu du concordat. Il convient de clarifier dans ce contexte que les employés d'entreprises de sécurité privées ne sont pas considérés comme des officiers publics.

La liste des comportements violents à l'alinéa 1 n'est par ailleurs pas exhaustive, comme le spécifie le terme « notamment » dans la phrase d'introduction.

Article 2 alinéa 2

L'alinéa 2 n'est pas modifié par rapport à l'ancienne version. Il convient toutefois de relever ici, en vue de l'application du droit, que les fumigènes font également partie des engins pyrotechniques au sens du présent alinéa.

Article 3a (nouveau)

Alinéa 1

Les chapitres 2.2, 2.4 et 2.5 du présent rapport exposent la nécessité de soumettre les manifestations sportives au régime de l'autorisation lorsque les autorités souhaitent, en imposant des obligations à l'octroi de l'autorisation, avoir de l'influence dans des domaines de compétence qui jusqu'ici relevaient des organisateurs privés.

Une étude de droit comparé réalisée par l'Institut du fédéralisme de l'université de Fribourg en juillet 2011 sur mandat de la CCDJP² montre que dans les villes et les cantons qui accueillent des matches de football ou de hockey sur glace des ligues supérieures il y a peu de dispositions susceptibles de fournir une base légale suffisante pour soumettre ces matches au régime de l'autorisation. Les cantons de Bâle-Ville et de Genève, de même que les villes de Fribourg, Lausanne, Sion et Kloten et de St-Gall pour la Challenge League constituent une exception. Toutefois, seuls les matches du FC Bâle, du Lausanne Sport et du FC St-Gall sont effectivement soumis au régime de l'autorisation. Les autres cantons et villes mentionnés ne font pas usage des instruments législatifs à leur disposition.

A la lumière de ce qui précède, il apparaît judicieux d'introduire le régime de l'autorisation dans le concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives, ce qui permettra d'éviter que les cantons et les villes touchés aujourd'hui ou à l'avenir par ce problème ne doivent l'introduire chacun séparément.

Que ce soit pour le football ou le hockey sur glace, le régime de l'autorisation doit en principe s'appliquer à tous les matches avec participation des clubs qui font partie des divisions les plus élevées^{3,4}. Sont visés les clubs de Super League en football et de National League en hockey sur glace. Sont en principe exclus les matches des catégories supérieures des juniors, seniors et vétérans, ainsi que l'ensemble des ligues féminines. Le régime de l'autorisation vaut pour tous les matches de ces clubs, indépendamment du lieu où ils se déroulent et indépendamment du fait qu'il s'agisse de matches de championnat, de matches de coupe, de tournois, de matches amicaux ou de matches internationaux. Il est toutefois possible d'accorder une autorisation sans condition, par exemple pour des matches amicaux, lorsqu'aucun risque ne semble se profiler.

² Cf. http://www.kkjpd.ch/images/upload/110700%20Gutachten%20IFF%20betr.%20Bewilligungspflicht_1.pdf

³ Football: Axpo Super League. Composition actuelle: FC Bâle, Grasshoppers Club Zurich, FC Lausanne, FC Lucerne, FC Genève Servette, FC Sion, FC Thonon, BSC Young Boys, FC Zurich.

⁴ Hockey sur glace: National League. Composition actuelle: HC Ambri Piotta, SC Berne, EHC Bienne, HC Davos, HC Fribourg Gottéron, Genève Servette HC, Kloten-Flyers, ZSC Lions, HC Lugano, Rapperswil – Jona Lakers, SCL Tigers, EV Zoug

Puisque les problèmes de sécurité se posent essentiellement, mais pas exclusivement, lors de matches des clubs faisant partie des ligues supérieures, et pas exclusivement en football et en hockey sur glace, mais aussi parfois dans le cadre d'autres sports, comme le handball, les matches des clubs de football et de hockey sur glace de ligues inférieures ou des clubs d'autres types de sports doivent également pouvoir être soumis au régime de l'autorisation par les autorités compétentes⁵. Ceci vaut surtout pour les endroits qui connaissent des problèmes récurrents de sécurité. Ainsi, les autorités sont libres d'avoir recours au régime de l'autorisation en fonction des circonstances, par exemple en ne soumettant à autorisation que les matches des clubs qu'elles estiment particulièrement problématiques, du fait des supporters ou du caractère particulièrement explosif des matches en question.

Le but de l'introduction du régime de l'autorisation n'est pas de nuire à l'exercice normal des matches ou d'interdire le déroulement des matches particulièrement problématiques. Il s'agit bien plutôt de fournir aux autorités un instrument adéquat pour faire dépendre l'octroi de l'autorisation d'organiser un match du fait que le club, qui en tant qu'organisateur privé (de même que n'importe quel organisateur de concert, de foire ou de congrès) est responsable de la sécurité de ces événements, entreprenne tout ce qu'on est en droit d'attendre de lui pour garantir la sécurité, ou tout au moins pour faciliter la tâche de la police par des mesures organisationnelles proportionnelles.

L'application du régime de l'autorisation doit s'effectuer de façon proportionnelle et prévisible pour les organisateurs. Les obligations liées à une autorisation devront être choisies de façon à ce qu'elles servent exclusivement à éviter des comportements violents et à ce que le destinataire de l'autorisation dispose d'un délai raisonnable pour les mettre en œuvre. Le groupe de coordination VdCMS, dont font partie des représentants des autorités, des associations sportives et de fancoaching, élaborera à l'attention de la CCDJP un modèle d'autorisation avec les conditions correspondantes pour des matches à risque faible, moyen ou élevé. Il faudra en outre formuler des recommandations quant à la façon de réagir à des incidents particuliers tels que la prise d'assaut d'un secteur du stade, des cortèges de supporters non autorisés, des incidents avec des engins pyrotechniques, etc. Les conditions devront être choisies de façon à laisser le plus possible de liberté aux groupements pacifiques de supporters et aux spectatrices et spectateurs, tout en permettant de prendre des mesures efficaces si la sécurité est menacée. Il faudra en particulier ordonner des conditions plus sévères à l'encontre des groupes de supporters qui commettent des actes de violence à répétition.

Pour réduire les charges administratives, on peut aussi envisager de définir à l'avance, toujours pour certains matches, pour une demi saison voire pour une saison entière, quelles conditions doivent être remplies pour quels matches. L'essentiel dans ce cas est toutefois que les autorités se réservent le droit de réagir le cas échéant à une situation de risque modifiée ou à certains événements.

Le choix de l'autorité compétente pour ordonner l'autorisation est laissé à chaque canton, pour des raisons d'autonomie d'organisation. Les cantons déterminent selon l'article 13 du concordat les autorités compétentes pour toutes les tâches d'exécution en vertu du présent concordat. Il n'est pas possible de fixer de manière générale et abstraite dans le cadre du concordat qui est le destinataire d'une autorisation, en raison de l'extrême diversité de la répartition des biens des clubs et des stades. Cela doit être défini avec les autorités compétentes pour ordonner l'autorisation, selon les conditions locales.

Les cantons restent libres de prélever des taxes pour l'octroi d'autorisations conformément au présent concordat. Ils se déterminent selon leur propre droit.

⁵ Cf. à ce sujet les explications relatives à l'article 13 alinéa 1.

Alinéa 2

L'alinéa 2 dispose que l'octroi d'une autorisation peut être assorti de certaines obligations. Suit une liste exemplative et non exhaustive de l'objet possible des obligations imposées. Il s'agit principalement des mesures qui sont contenues dans la Politique contre la violence dans le sport⁶, à savoir:

Mesures architectoniques

Si des problèmes récurrents sont constatés dans les secteurs debout des stades, les autorités doivent avoir la possibilité d'ordonner que ces stades soient équipés exclusivement de places assises. Une obligation d'occuper des places assises peut être imposée aux spectatrices et spectateurs. L'expérience acquise par certains pays a montré que cette mesure permettait d'améliorer considérablement la sécurité dans les stades, en particulier lorsque l'exploitant du stade ne vend des billets pour des places assises qu'aux gens qui acceptent de s'identifier.

Dans les secteurs réservés aux places assises, il est par ailleurs plus facile pour le personnel de sécurité d'intervenir contre les personnes qui lancent des engins pyrotechniques ou qui en viennent aux mains.

Devant les entrées des stades, en particulier devant les secteurs prévus pour les tribunes des supporters locaux et visiteurs, on peut prescrire l'installation d'«anti-vagues», de grands arcs de métal fixés dans le sol permettant de s'assurer que les spectatrices et les spectateurs parviennent aux contrôles d'accès des stades sur une seule file. Ceci permet d'éviter que des groupes de supporters ne demandent intentionnellement à entrer peu avant le coup d'envoi du match et ne provoquent ainsi volontairement une cohue, mettant en danger la santé des personnes qui attendent devant eux. Dans ce genre de situation, les forces de sécurité se voient en effet souvent contraintes d'ouvrir les portes du stade afin d'éviter des blessures, permettant ainsi à des supporters à risque de pénétrer dans le stade de façon incontrôlée et souvent d'y introduire également subrepticement des torches. Grâce aux «anti-vagues», aux grilles à hauteur d'homme et à d'autres mesures mises en œuvre lors des contrôles d'accès, on peut ainsi assurer un contrôle plus systématique des personnes accédant au stade.

Mesures techniques

Afin d'identifier et de sanctionner les auteurs de violence, les personnes sous le coup d'une interdiction de stade ou toute autre personne contrevenant au règlement du stade, des caméras vidéos haute résolution sont nécessaires. La possibilité de soumettre l'octroi de l'autorisation d'un match à des obligations permet aux autorités d'intervenir également sur l'équipement du stade et, le cas échéant, d'exiger que certaines installations insuffisantes soient complétées dans un certain délai.

Engagement de ressources humaines ou autres par l'organisateur

Les autorités peuvent exiger de la part des organisateurs qu'ils leur présentent le règlement du stade pour approbation avant la manifestation. Par exemple, le règlement du stade peut prévoir certaines obligations ou interdictions en matière d'utilisation de mégaphones, de banderoles, de drapeaux ou de chorégraphies de supporters. Dans d'autres pays, de telles interdictions permettent d'éviter que des drapeaux ou des banderoles ne soient détournés et utilisés afin de se dissimuler pour mettre le feu discrètement à des engins pyrotechniques. Les mégaphones peuvent également être interdits s'ils sont utilisés pour chauffer l'ambiance au point d'inciter à l'agression ou à la haine.

⁶ Cf. à ce sujet le point 2.2.

Les autorités peuvent en outre exiger des organisateurs, sur forme d'obligations, qu'ils leur présentent un concept de sécurité des matches pour approbation et que leurs mesures de sécurité fassent régulièrement l'objet d'audits.

En particulier, les autorités peuvent imposer aux organisateurs le nombre de stadiers ou d'agents du service d'ordre privé à déployer pour un match déterminé et dans quels secteurs du stade en particulier. Le nombre d'accompagnants de sécurité de l'équipe visiteuse peut également être imposé aux organisateurs sous forme d'obligations.

Ensuite, il appartient à ces derniers de prendre contact avec le club visiteur afin de s'assurer que ces obligations soient respectées. Bien que la sécurité dans les stades soit du ressort des organisateurs privés, les stades doivent être qualifiés juridiquement d'espace semi-public. C'est pourquoi les autorités doivent veiller, par le biais d'obligations, à ce que la sécurité soit assurée dans les stades. Si l'organisateur privé ne met pas suffisamment de ressources humaines à disposition, le nombre de spectateurs pourra être réduit en conséquence.

La police n'intervient dans les stades que lorsque les forces de sécurité privées sont débordées ou lorsque cela s'avère nécessaire pour des motifs propres à une enquête en cours. Ce principe est immuable pour déterminer les ressources policières. C'est la police qui décide des exceptions. Ce peut être le cas lorsque des débordements se produisent dans certains secteurs du stade ou des violations massives du règlement du stade. Dans de telles situations, la police peut exiger de l'organisateur qu'il retienne les personnes impliquées dans le secteur concerné afin de pouvoir les identifier et, le cas échéant, les sanctionner.

Il est aussi envisageable que, à titre exceptionnel, les autorités interviennent sous forme d'obligations sur l'heure du coup d'envoi lorsque le chevauchement ou la succession rapide de manifestations au même endroit laisse présager des risques élevés pour la sécurité. Dans de tels cas, les autorités tiendront compte des obligations contractuelles des clubs (par exemple avec la télévision). D'un autre côté, il convient de s'assurer que les autorités jouissent de plus d'influence qu'auparavant dans ce domaine.

D'autres obligations peuvent concerner les ressources mises à disposition par les clubs – dans l'idéal en collaboration avec la police - pour le traitement des vidéos enregistrées afin d'identifier les contrevenantes et les contrevenants.

Règles sur la vente des billets

En instaurant des règles en matière de vente de billets, il est parfois possible d'influencer massivement les questions de sécurité. Les autorités ont ainsi les moyens, par le biais d'obligations, d'empêcher que des groupes de supporters ne puissent se rencontrer dans le stade ou que les secteurs réservés aux supporters visiteurs ne soient disposés, sous l'angle sécuritaire, de manière défavorable par rapport aux voies d'accès.

En guise de sanction contre des groupes de supporters violents, les autorités auront également la possibilité d'interdire la vente de billets dans un secteur déterminé (par exemple pour le secteur visiteurs) pour de futurs matches. En outre, l'intervention en matière de vente de billets est une condition préalable à l'instauration d'un billet combiné⁷.

⁷ Cf. à ce sujet les explications sur «arrivée et départ des supporters du club visiteur et les conditions d'admission au stade».

Vente de boissons alcooliques

Dans sa Politique contre la violence dans le sport, la CCDJP recommande de ne pas vendre de boissons alcooliques dans les secteurs visiteurs des stades, et de ne servir que de la bière légère dans les autres secteurs. De plus, elle préconise une interdiction générale d'alcool lors de matches à haut risque.

Considérant que l'alcool a un effet désinhibant et que de nombreux actes de violence sont commis alors que leurs auteurs sont sous l'influence de l'alcool, les autorités devraient pouvoir à l'avenir déterminer si l'alcool peut être normalement proposé à la vente durant un match ou s'il convient d'instaurer des restrictions, éventuellement distinctes selon les secteurs. Les restrictions peuvent également concerner les abords du stade et les déplacements des supporters.

Si la vente d'alcool est autorisée dans et aux abords du stade, il peut être ordonné de procéder à des achats tests avec des mineurs pour la mise en œuvre de la protection de la jeunesse.

Formalités de contrôle des accès

D'autres obligations imposées par les autorités peuvent concerner les contrôles réalisées à l'entrée des stades. Le nouvel article 3b, al. 3 introduit une base légale claire pour la fouille des spectatrices et spectateurs de matches par la police ou les agents d'entreprises de sécurité privées. Il s'agit notamment d'éviter que des armes ou des engins pyrotechniques ne soient introduits dans les stades.

Par ailleurs, il convient de souligner que l'accès au stade est interdit à toute personne manifestement alcoolisée. Les autorités peuvent édicter des instructions ad hoc.

Arrivée et départ des supporters du club visiteur et conditions d'admission au stade

Comme exposé au point 2.2, la plupart des débordements et actes de violence sont imputables à des casseurs issus des rangs des supporters visiteurs. De plus en plus de voies de fait et de dommages à la propriété sont commis également sur les trajets de déplacement des supporters. Il est en effet très fréquent que de grands groupes de supporters refusent de descendre des trains spéciaux aux arrêts indiqués par les entreprises de transport ou par la police et refusent de passer par les accès imposés. Certains groupes de supporters pouvant comprendre de plusieurs centaines à 2'000 personnes, la police est confrontée au fait que seul le déploiement d'importants effectifs policiers et un recours massif à la violence permettraient d'appliquer les directives des autorités. Si, en vertu du principe de proportionnalité, la police a jusqu'ici renoncé à avoir recours à de telles mesures, il n'est toutefois pas acceptable à long terme que des groupes de supporters décident où et quand réaliser leurs cortèges, alors que ces derniers constituent une menace pour la sécurité publique, une perturbation du trafic public et privé et une charge supplémentaire considérable pour la police. D'autant plus que les groupes de supporters ennemis tentent souvent de s'attaquer mutuellement durant ces cortèges, forçant la police à intervenir avec de gros effectifs dans les gares, dans les cortèges et aux abords des stades afin de séparer les factions rivales.

En Belgique, en Hollande et en Angleterre, l'introduction d'un système de «billets combinés» a permis d'agir contre le déploiement massif de forces de police. Lors des matches à risque, seuls sont admis dans les secteurs réservés aux visiteurs les supporters qui ont utilisé pour se rendre au stade les moyens de transport approuvés par les autorités et commandés par les clubs. Les moyens de transports sont alors sélectionnés de façon à conduire autant que faire se peut les supporters directement dans une zone facile à boucler située devant le secteur visiteurs du stade, ou au moins à proximité immédiate du stade, afin que la séparation des supporters puisse être mise en

œuvre à l'aide de barrières mobiles et avec un minimum d'effectifs policiers. L'expérience montre que ce système est parfaitement réalisable, malgré son impopularité auprès des supporters qui doivent ainsi renoncer à leurs cortèges et aux démonstrations de force qu'ils affectionnent.

Les supporters visiteurs restent libres de voyager individuellement, même si le billet combiné est en vigueur. Dans ce cas, ils ne peuvent toutefois pas accéder au secteur visiteurs, mais uniquement acquérir des billets pour les autres secteurs du stade. Pour éviter que cette possibilité ne soit utilisée par des groupements de supporters pour contourner le billet combiné, les autorités auront intérêt à imposer aux organisateurs des conditions pour la vente des billets qui empêcheront que des groupes de supporters puissent se regrouper dans d'autres secteurs du stade.

En Hollande, le système du billet combiné a été introduit pendant la saison 2010/2011 pour 354 des 611 matches joués. La Belgique y a eu recours pour dix pourcents de ses matches.

En Suisse, les autorités compétentes devraient à l'avenir pouvoir aussi imposer, sous forme d'obligations, le système du billet combiné lors de matches à risques. Selon la situation, il convient de prévoir des trains ou des bus spéciaux pour l'introduction de billets combinés. Dans l'idéal, le déroulement d'un match avec billet combiné se présente comme suit: au moment où les supporters montent dans le moyen de transport emprunté, des membres de leur propre club vérifient leur identité et l'existence d'éventuelles mesures HOOGAN prononcées contre eux.

Parallèlement, la fouille des effets personnels et la palpation par-dessus les vêtements permet d'assurer que les supporters n'introduisent pas d'alcool, d'armes ou d'engins pyrotechniques dans les bus ou les trains. Des membres du personnel de sécurité des clubs accompagnent les supporters durant le trajet en train ou en bus. Une fois le moyen de transport arrivé dans le secteur bouclé du stade, les supporters se rendent à leurs places sous la surveillance des accompagnants de sécurité du club. Après le match, le transport des supporters s'effectue en sens inverse. Une telle mesure permet d'économiser chaque week-end des centaines de policiers, effectifs qui à l'heure actuelle sont occupés à séparer les groupes de supporters. A l'avenir, les tâches de la police lors de matches à risque devraient être limitées au contrôle des supporters locaux et à la surveillance des supporters visiteurs lorsqu'ils montent ou descendent des trains ou bus spéciaux.

Le processus décrit ci-dessus à titre d'exemple peut être adapté en fonction des circonstances par les autorités compétentes. Elles peuvent notamment disposer que des arrêts supplémentaires soient proposés aux supporters visiteurs dont le domicile n'est pas situé à proximité du point de départ des trains ou bus spéciaux.

Alinéa 3

Si l'on entend améliorer durablement la sécurité aux environs des manifestations sportives, il est essentiel que les auteurs de violence puissent être tenus éloignés des stades et des groupes de supporters. C'est à cela que servent a priori les interdictions de stade ou de périmètre et l'obligation de se présenter. Comme il y a à l'heure actuelle près de 1'200 personnes soumises à de telles mesures, il n'est pas possible d'exécuter ces mesures simplement par des contrôles visuels de connaisseurs de la scène de la police ou de stadiers d'un club.

L'autorité doit donc pouvoir ordonner que l'on vérifie au moyen des pièces d'identité, au moment de monter dans des transports organisés de supporters et d'accéder aux stades, si des personnes soumises à une interdiction de stade ou de périmètre tentent de pénétrer dans le stade. Les conditions techniques sont aujourd'hui réunies pour que l'on

puisse comparer le nom sur une pièce d'identité avec les enregistrements de la base de données des hooligans à l'aide de lecteurs électroniques. Ce faisant, les données de la pièce d'identité ne sont pas mémorisées, de sorte que cela ne pose aucun problème du point de vue de la protection des données. On entend par pièce d'identité au sens de la présente disposition la carte d'identité suisse, le passeport suisse, le permis de conduire suisse, les titres de séjour établis par des autorités suisses ou tout autre document d'identité officiel muni de zones lisibles électroniquement. Les documents d'identité autorisés peuvent être définis par les autorités compétentes pour ordonner l'autorisation sur la base des possibilités technologiques disponibles.

Les contrôles peuvent être exécutés à la demande de la police par des employés d'entreprises de sécurité privées qui agissent sur ordre des clubs. Les données actuelles de la base de données des hooligans peuvent leur être transmises avant un match. Ces données seront effacées après le match.

Les contrôles peuvent être ordonnés selon les besoins et la situation pour certains transports organisés de supporters, pour certaines entrées du stade ou pour tous les accès à un stade.

Alinéa 4

L'alinéa 4 règle les conséquences du non respect de conditions.

D'après les principes généraux du droit administratif, qui n'ont pas à être mentionnés explicitement dans le texte du concordat parce qu'ils s'appliquent d'office, le fait de ne pas respecter des conditions a en principe pour effet que l'autorisation devient invalide. Les autorités doivent attirer l'attention des organisateurs sur ce fait dans leur décision. Si la manifestation a toute de même lieu, elle peut être interrompue par la police.

En cas de violation de conditions liées à une autorisation déjà accordée, les autorités disposent de possibilités supplémentaires de réaction en vertu de l'alinéa 4: elles peuvent retirer l'autorisation, la refuser pour les matches à venir ou munir une future autorisation de conditions supplémentaires.

Cette liste n'est pas exhaustive. D'autres mesures qui ne sont pas mentionnées explicitement dans le texte du concordat sont envisageables. S'il est par exemple évident avant un match que l'organisateur ne remplira pas, ou que partiellement, les conditions, il sera dans bien des cas judicieux, sous l'aspect de la proportionnalité, de ne pas retirer immédiatement l'autorisation mais de réagir par des conditions supplémentaires. Si une obligation d'occuper des places assises est ordonnée pour un certain secteur du stade, mais que l'organisateur ne fait pas équiper ce secteur de sièges, il serait par exemple possible de limiter le nombre de spectateurs ou de poser comme condition la fermeture de ce secteur durant le match.

En outre, l'organisateur peut se voir exiger une indemnisation pour des dommages dus au non respect de conditions.

Article 3b (nouveau)

L'OFJ et le Ministère public du Canton de St-Gall ont été chargés par la Table ronde contre la violence dans le sport de clarifier la situation juridique en matière de fouilles des spectatrices et des spectateurs à l'entrée des stades. Les fouilles sont nécessaires afin d'éviter que des armes ou des engins pyrotechniques ne soient introduits subrepticement dans les stades. Des agents d'entreprises de sécurité privées y procèdent déjà dans tous les stades.

Les experts sont arrivés à la conclusion que les agents d'entreprises de sécurité privées étaient déjà autorisés, en vertu du droit du propriétaire et du règlement du stade, à

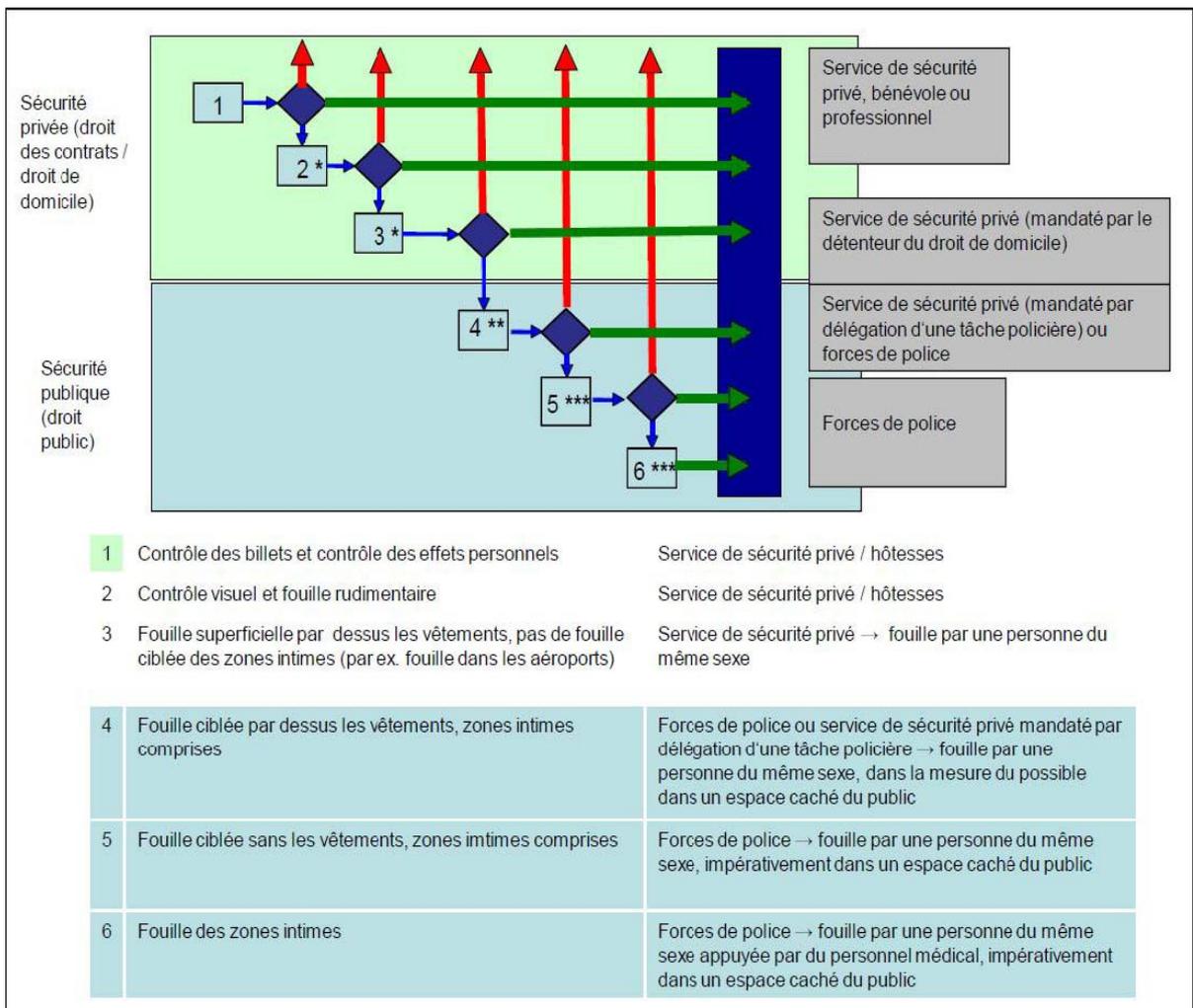
contrôler les billets et les effets personnels des supporters, à réaliser un contrôle visuel et à les palper par-dessus les vêtements, sauf au niveau des parties intimes. De plus, les experts ont également considéré qu'une palpation non ciblée par-dessus les vêtements au niveau des parties intimes, analogue au dit «Frisking» effectué dans les aéroports, était admissible. Par contre, si l'on exige que des personnes retirent leurs vêtements pour subir une palpation, voire une fouille intime, cela doit obligatoirement être exécuté dans un endroit situé à l'abri des regards et par un-e agent-e de police du même sexe, et dans le dernier cas cité, avec l'assistance de personnel médical. Selon l'avis des experts, même une palpation ciblée des parties intimes par-dessus les vêtements est réservée aux agents de police. Sur ce point, les experts estiment toutefois qu'une délégation à des agents d'entreprises de sécurité privée est admissible si elle est formellement prévue dans un texte législatif. Il faut cependant au préalable que la police dispose elle-même, dans le droit policier cantonal, d'une base légale suffisante en matière de fouilles réalisées indépendamment d'un soupçon concret sur des spectatrices et des spectateurs de matches. Elle ne peut évidemment pas déléguer des tâches pour lesquelles elle n'est pas elle-même compétente.

Le nouvel article 3b doit fournir une base légale pour la fouille de personnes par la police et pour la délégation de cette tâche aux agents d'entreprises de sécurité privées, aux fins d'une application uniforme dans tous les stades de Suisse. Les contrôles d'accès doivent continuer à être réalisés dans tous les stades de Suisse par du personnel de sécurité privé. Partant, il se justifie de lui donner la possibilité de palper les personnes venant assister aux matches, bien entendu par des personnes de même sexe, par-dessus les vêtements y compris au niveau des parties intimes, à la recherche d'armes ou d'engins pyrotechniques, ces derniers étant très souvent dissimulés au niveau des parties intimes, dont on sait qu'elles ne sont palpées qu'avec retenue. Dans l'intérêt de la sécurité, il se justifie d'exiger de la part des spectatrices et des spectateurs de matches qu'ils se soumettent à de tels contrôles, dans la mesure où ils sont annoncés adéquatement sur les billets d'entrée et où les personnes conservent bien entendu la liberté de renoncer à ces contrôles et donc à celle d'assister au match.

Les fouilles plus approfondies ne doivent être exécutées qu'en cas de soupçon concret dû au comportement de spectatrices ou de spectateurs du match ou suite à la palpation par des agents de sécurité privés. Dans ce cas, les fouilles sont réservées aux agents de la police mais peuvent aussi être effectuées sous les vêtements et inclure les parties intimes. Elles doivent être effectuées dans un endroit situé à l'abri des regards.

Les fouilles intimes à proprement parler, c'est-à-dire les fouilles d'orifices corporels, doivent être effectuées par personnel médical.

Pour schématiser, les règles et compétences suivantes s'imposent pour effectuer des fouilles aux entrées des stades où au moment de monter dans des transports organisés de supporters:



Article 4 alinéa 1

La dernière phrase du premier alinéa prend en considération le fait que ce sont parfois des autorités municipales qui sont compétentes pour ordonner l'interdiction de périmètre. C'est pourquoi cet article mentionne «l'autorité compétente» au lieu de «l'autorité cantonale compétente».

Article 4 alinéas 2 et 3

La durée d'interdiction de périmètre doit être ajustée à celle des interdictions de stade et pouvoir être ordonnée dorénavant pour une durée de un à trois ans. Ceci permettra d'obtenir un meilleur effet préventif et de tenir compte du système des mesures dit «en cascade». Il est à cet égard frappant que l'instrument moins incisif qu'est l'interdiction de stade, qui peut être ordonné également par les clubs et les associations, puisse être prononcé pour 1 à 3 ans, alors que la mesure immédiatement plus lourde qu'est l'interdiction de périmètre ne peut être prononcée que pour une durée d'un an au plus.

A l'heure actuelle, chaque autorité cantonale ne pouvant prononcer la mesure que pour le périmètre situé sur son territoire, l'application de l'interdiction de périmètre s'avère insatisfaisante. Si l'on souhaite infliger une interdiction de périmètre à une personne pour tous les matches de son club dans toute la Suisse, chaque canton sur le territoire duquel un match se déroule doit prononcer cette mesure. A l'avenir, le fait de pouvoir ordonner en une seule fois l'interdiction de périmètre pour tous les périmètres suisses concernés permettra de réduire les frais administratifs. Pour ce qui est de la zone couverte par le périmètre interdit, qui souvent inclut les gares et les centres villes, il serait

disproportionné et non productif qu'une personne frappée par une interdiction de périmètre ne puisse se rendre, un jour de match, dans aucune région de Suisse où se trouve un stade de football ou de hockey. Il serait préférable de définir le périmètre visé en termes d'horaire et de lieu, de sorte que les personnes concernées ne puissent pas se trouver dans le même périmètre que les supporters de leur club. Par exemple, un supporter du BSC Young Boys frappé par une interdiction de périmètre aura l'interdiction, lors des matches à domicile de son équipe, de se trouver dans le périmètre du Stade de Suisse (y compris la gare et les voies d'accès si elles sont incluses dans le périmètre) à partir de quelques heures avant le match jusqu'à quelques heures après le match. Lors des matches à l'extérieur du BSC Young Boys, tant le périmètre défini à Berne que celui du lieu du match sont interdits. On peut supposer l'appartenance d'une personne à un club déterminé si, lors d'actes de violence, elle s'est déplacée dans le cadre d'un groupement de supporters, par exemple dans un cortège, un train ou un bloc de supporters, ou si elle est identifiable en tant qu'adhérente à un club déterminé sur la base d'affaires de supporters, de cartes de membre, de cartes de saison, etc. Il est tout aussi envisageable que la même personne puisse appartenir à plusieurs groupements de supporters (par ex. un club de football et un club de hockey sur glace) et que tous les périmètres liés à plusieurs clubs lui soient interdits.

L'interdiction de périmètre peut être prononcée par l'autorité compétente du canton où la personne visée a participé à l'acte de violence, où elle est domiciliée, ou bien où le club avec lequel la personne concernée est en relation a son siège. L'une des nouveautés introduites concerne la possibilité pour fedpol, qui reçoit les rapports de matches de la part des services centraux du hooliganisme des corps de police cantonaux et municipaux et d'autres annonces HOOGAN, de demander qu'une interdiction de stade et de périmètre ou une obligation de se présenter soient prononcées.

Article 5 alinéa 1

Comme il n'est pas réalisable de remettre à toute personne frappée d'une interdiction de périmètre un plan de toutes les zones où elle n'a pas le droit de se rendre en Suisse⁸, une page Internet sera créée pour toute la Suisse afin d'informer les personnes concernées sur les périmètres interdits. Ce site Internet doit être mentionné dans la décision et les personnes concernées ne disposant pas d'un accès à Internet doivent avoir la possibilité de consulter les informations auprès d'une autorité spécifiquement désignée.

Article 6 alinéa 1

Les interdictions de périmètre comprennent des territoires relativement vastes et incontrôlables, incluant également des gares, des centres villes et un nombre important de restaurants. Partant, elles sont difficiles à mettre en œuvre par la police et ne permettent pas, à elles seules, de maintenir à distance des manifestations sportives les auteurs de violence. Preuve en est l'augmentation des actes de violence et le nombre de personnes frappées de plusieurs décisions⁹ au cours des trois dernières années.

L'obligation de se présenter, par laquelle une personne est obligée de se présenter à un poste de police à l'heure où se déroule un match, apparaît ainsi comme une mesure nettement plus efficace. Toutefois, les conditions de l'actuel article 6 étant très restrictives, cette mesure a été très peu utilisée jusqu'à présent.

En effet, il est très difficile d'établir, avant un match déjà, qu'il existe des faits concrets laissant supposer qu'une personne a l'intention de commettre des actes de violence. De

⁸ Les installations sportives des clubs de 2^{ème} ou de 3^{ème} ligue peuvent aussi être concernées lors de matches de coupe qui sont à chaque fois tirés au sort et ne sont pas connus au moment de la décision.

⁹ Au 1.8.2011, 383 personnes font l'objet de deux mesures, 69 de trois mesures, 39 de quatre mesures et deux personnes de cinq mesures ou plus.

même, la condition selon laquelle l'obligation de se présenter semble être, dans le cas d'espèce, une mesure moins contraignante que d'autres, n'est pratiquement jamais remplie. Ceci explique que les lettres b et c de l'article 6 alinéa 1 soient très rarement appliquées. Seule la lettre a trouve une application pratique, puisqu'elle permet de prononcer une obligation de se présenter contre une personne lorsque celle-ci a déjà violé une interdiction de périmètre ou une interdiction de se rendre dans un pays donné. Là aussi, les chiffres sont plutôt modestes: fin juillet 2011, seules 25 personnes avaient fait l'objet d'une obligation de se présenter. Cela tient au fait qu'il est difficile de vérifier la violation d'une obligation de périmètre, et que celle-ci reste souvent inconnue des autorités. Ainsi, l'obligation de se présenter est-elle rarement utilisée comme instrument de lutte efficace pour éloigner les auteurs de violence des manifestations sportives.

Ces dernières années, convaincues qu'elle permettrait d'éloigner les auteurs de violence des manifestations sportives de manière bien plus efficace que les interdictions de périmètre, associations, ligues sportives et autorités ont exprimé l'exigence d'une utilisation accrue de cette mesure. C'est pourquoi la CCDJP a chargé l'OFJ d'élaborer un bref rapport d'expertise sur la question de savoir s'il était possible d'abaisser les conditions actuelles de cette mesure sous l'angle constitutionnel. Dans son bref rapport du 12 août 2011 intitulé «Conditions pour prononcer une obligation de se présenter en vertu des articles 6 et 7 du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives»¹⁰, l'OFJ est arrivé à la conclusion qu'un allègement était possible à trois conditions:

1. nécessité de créer une nouvelle base légale au sens formel;
2. la mesure doit être appropriée, nécessaire et proportionnelle.
3. le système « en cascade » du concordat doit être maintenu.

La base légale au sens formel exigée par ce rapport est fournie par le présent concordat.

La troisième condition, le maintien du système dit «en cascade», peut être remplie dans la mesure où, pour des actes de violence de peu de gravité commis pour la première fois par une personne, une interdiction de périmètre sera prononcée comme précédemment, alors que pour des délits plus graves il sera possible à l'avenir de prononcer directement une obligation de se présenter. En accord avec l'OFJ, la frontière avec les nouvelles lettres a et b sera désormais le fait de commettre des dommages graves à la propriété au sens de l'article 144 al. 2 et 3 CP ou des actes de violence contre des personnes. Sont exclues les voies de fait en tant que forme atténuée de violence contre des personnes.

Au vu du danger considérable représenté aujourd'hui par des groupes de personnes violentes dans le cadre de manifestations sportives, l'obligation de se présenter apparaît, au sens de la deuxième condition susmentionnée, comme proportionnelle, appropriée et nécessaire afin d'atteindre le but visé.

A l'avenir, les sanctions suivantes pourront donc être ordonnées:

- L'interdiction de périmètre est prononcée en cas de dommages à la propriété au sens de l'article 144 al. 1 CP, qui constituent un délit poursuivi sur plainte, et en cas de transport ou d'utilisation d'armes, d'explosifs, de poudre de guerre ou d'engins pyrotechniques au sens de l'article 2 alinéa 2 du concordat qui, utilisés avec soin, ne sont pas en rapport avec une mise en danger aggravée ou une atteinte à des personnes (par ex. le simple fait d'allumer une torche). Cela vaut également pour les voies de fait visées à l'article 126 al. 1 CP.

¹⁰ Cf. http://www.kkjp.ch/images/upload/110812%20Gutachten%20BJ%20in%20Sachen%20Meldeauflagen_1.pdf.

- L'obligation de se présenter à la police est ordonnée en cas d'actes de violence contre des personnes au sens de l'article 2 alinéa 1 lettres a et c-i (hormis les voies de fait) ou lorsque des armes, des explosifs, de la poudre de guerre ou des engins pyrotechniques sont utilisés dans l'intention ou en acceptant de mettre en danger des tiers (par ex. lancer d'engins pyrotechniques). Idem dans les cas de délinquantes et délinquants récidivistes (lettre d), ainsi que lors de dommages qualifiés à la propriété au sens de l'article 144 al. 2 et 3 CP, qui sont commis dans le cadre d'un attroupement public et/ou provoquent de gros dégâts.

Les lettres b et c actuelles deviennent les lettres e et f dans le texte modifié.

A l'instar de l'interdiction de périmètre, il semble aussi judicieux, sous l'aspect de la proportionnalité, de fixer une durée maximale de trois ans pour l'obligation de se présenter.

L'assemblée a par contre renoncé à une durée minimale afin qu'une obligation de se présenter puisse être ordonnée pour quelques mois seulement, mais aussi pour une durée d'au maximum trois ans.

Article 6 alinéa 2

Chaque commune ne disposant pas d'un poste de police, la notion de poste de police auquel doivent se présenter les personnes frappées par cette mesure a très souvent conduit à des problèmes pratiques d'application. La pratique consistant à autoriser les personnes à se présenter aussi auprès d'une patrouille de police s'est donc développée. Le remplacement de l'expression « poste de police » par la notion plus large d'« office », va également dans le sens de la personne touchée par la mesure, du fait que d'autres autorités peuvent être prises en considération comme bureau où se présenter. Ce qui est déterminant, c'est que la personne se présente des personnes exerçant une fonction publique. En considération du but visé par la mesure, il importe peu qu'il s'agisse du siège d'une autorité ou d'une patrouille de police mobile.

Article 6 alinéa 3

Comme en cas d'interdiction de périmètre, fedpol peut désormais aussi demander qu'une telle décision soit prononcée.

Article 7 alinéa 4

En cas de violation d'une obligation de se présenter, sa durée est doublée. Cette possibilité de sanction est nécessaire pour garantir que l'obligation de se présenter ne soit pas violée sans motif excusable au sens de l'article 7 al. 2. Une garde à vue selon l'article 8 peut être ordonnée comme ultime moyen de faire respecter l'obligation de se présenter.

Article 10

Fedpol est nouvellement en droit de demander qu'une interdiction de stade soit prononcée par les organisateurs de manifestations sportives. Cette recommandation peut en outre être émise indépendamment du fait que les actes de violence aient été commis à l'intérieur ou à l'extérieur du stade. Faire dépendre la décision d'une interdiction de stade du fait de savoir qui a observé un acte de violence et où ne semble guère judicieux. Ce qui est déterminant, c'est de savoir si un acte de violence a été commis ou non.

Article 12 alinéa 1

Si les autorités ont à l'avenir la possibilité de définir les conditions cadre en matière de sécurité des matches de football et de hockey sur glace en les soumettant à autorisations et obligations, il va sans dire que les recours contre les décisions y relatives ne peuvent pas avoir d'effet suspensif. Les mesures devant être prononcées peu avant les manifestations sportives, s'il faut également inclure dans les réflexions la situation de danger actuelle, il n'y a pas assez de temps avant le déroulement du match pour une procédure de recours. Si l'effet suspensif était accordé, toutes les décisions pourraient être contournées par le biais de recours.

Toutefois, la décision de l'autorité de recours devra être respectée par l'autorité compétente dans ses futures décisions. L'autorité de recours peut en outre accorder l'effet suspensif à la décision lorsqu'elle ne porte pas sur des prescriptions destinées à un seul match mais concerne des mesures à plus long terme, par exemple en matière de constructions ou d'installations techniques. Là encore, l'instance de recours ne devrait accorder l'effet suspensif qu'à titre exceptionnel et si cela ne risque pas d'affecter la sécurité du déroulement de la manifestation sportive.

Article 13 alinéa 1

Les cantons sont désormais compétents pour désigner l'autorité compétente pour accorder les autorisations visées à l'article 3a et pour définir les conditions visées à l'art. 3a al. 2 à 4 et à l'art. 3b.

Article 15 alinéa 2

Les modifications proposées par la présente révision doivent être considérés comme des amendements au concordat actuel. Au vu du caractère particulièrement urgent de cette problématique, elles doivent entrer en vigueur dans les cantons qui les approuvent à dater de la décision y relative. Au fur et à mesure que la CCDJP recevra des informations de la part des cantons quant à leur adhésion, elle gèrera sur son site Internet www.kkjpd.ch une liste des cantons membres du concordat accessible au public.

4. Conséquences financières

Les coûts inhérents à l'exécution des dispositions révisées du concordat pour les cantons et les organisateurs de manifestations sportives doivent être évalués en rapport aux coûts engendrés jusqu'ici et dans le futur par les manifestations sportives. Il convient de prendre en compte aussi bien les coûts d'engagement d'entreprises de sécurité privées et les frais de mise en œuvre des obligations imposées par les autorités aux clubs de football et de hockey sur glace, que, pour les pouvoirs publics, les coûts d'engagement de la police et ceux engendrés par les dommages aux personnes ou à la propriété ou les frais des procédures judiciaires.

Les présentes mesures visent à éloigner les auteurs de violence des manifestations sportives et, par l'introduction d'un billet combiné par exemple, de prendre des mesures organisationnelles afin d'empêcher autant que possible le recours à la violence. Il est difficile de chiffrer les coûts car les obligations relatives à l'introduction du régime de l'autorisation, dont l'impact financier est de loin le plus considérable, ne sont qu'une disposition facultative. Il n'est pas possible d'évaluer le détail des obligations qui seront imposées par les différentes autorités. Toutefois, sur la base de l'expérience d'autres pays, il est possible d'affirmer qu'à moyen et à long terme, ces mesures conduiront à une décharge de la police et des services de sécurité privés, ce qui aura pour conséquence que l'investissement initial consenti pour la mise en œuvre du billet combiné,

d'installations techniques ou architectoniques dans les stades ou pour la mise sur pied de contrôles d'identité sera plus que largement compensé.

Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, cantons et villes ont par ailleurs la possibilité de facturer aux clubs les dépenses inhérentes au déploiement de forces de police dépassant le dispositif de base. Pour leur part, les clubs ont la possibilité de répercuter les coûts éventuels sur les spectatrices et les spectateurs des matches en majorant les prix des billets ou les tarifs des trains spéciaux. De cette façon, ne devraient en fin de compte payer les frais supplémentaires que les personnes qui les causent effectivement.

TABLEAU COMPARATIF LVISPO-CVMS

	Éléments communs	Spécificités CVMS	Spécificités LViSpo
Régime de l'autorisation (champ d'application)		<p>Matches de football et hockey sur glace de niveau supérieur.</p> <p>Extension possible aux matches des clubs de ligues inférieures ou d'autres sports s'il existe un risque pour la sécurité publique</p>	
Régime de l'autorisation (conditions liées à l'autorisation)	<ul style="list-style-type: none"> - Mesures organisationnelles, - Mesures techniques, - Engagement de ressources en personnel, - Règles relatives à la vente de billets ou de boissons alcooliques, - Formalités de contrôle des accès aux infrastructures, - Modalités de déplacement des supporters, 	Contrôle préalable d'identité lors des accès aux infrastructures et transports.	Émoluments pour l'examen de la demande et la délivrance de l'autorisation.

	Éléments communs	Spécificités CVMS	Spécificités LViSpo
Régime de l'autorisation (violation des obligations)		<ul style="list-style-type: none"> - Retrait de l'autorisation, - Refus de l'autorisation pour un match ultérieur, - Octroi assorti de conditions supplémentaires, - Indemnisation pour les dommages résultant de la violation, 	
Frais de sécurité			<ul style="list-style-type: none"> - Participation de l'organisateur, - Modulable en fonction des mesures prises, - Paiement anticipé sous forme d'avance de frais,
Mesures policières		<ul style="list-style-type: none"> - Fouille aux accès des infrastructures par la police, par les agents de sécurité privé (délégation), - Interdiction de périmètre, - Obligation de se présenter à la police, - Garde à vue, 	<ul style="list-style-type: none"> - Éloignement temporaire + rétention en cas de non respect de la mesure, - Interdiction de dissimuler le visage + séquestre des objets portés en violation + amende, - Interdiction de porter et utiliser des engins pyrotechniques et objets dangereux + séquestre des objets détenus en violation + amende, - Recours au système de vidéosurveillance,

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
RESUME	1
1. INTRODUCTION	2
2. CONTEXTE ACTUEL	2
2.1. Les grands événements de ces dernières années.....	2
2.2. Les réglementations existantes	3
2.3. L'analyse du comportement des supporters	5
2.4. Les conséquences et les répercussions de la violence dans le sport dans notre canton.....	5
2.5. Les lacunes des systèmes actuels	5
3. ETAT DE SITUATION DANS LES PAYS EUROPEENS	6
4. PROPOSITIONS DU CONSEIL D'ETAT AFIN DE RENFORCER LA SÉCURITÉ DANS LE CADRE DES MANIFESTATIONS SPORTIVES..	7
4.1. Adhésion aux modifications apportées au concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (CVMS).....	7
4.2. Loi cantonale sur la prévention de la violence à l'occasion de manifestations sportives	10
4.3. Éléments de comparaison entre les modifications apportées au CVMS et à la LViSpo.....	20
4.4. Conclusion	20
5. INCIDENCE SUR LES COMMUNES	20
6. INCIDENCES FINANCIÈRES	21
7. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL	21
8. REDRESSEMENT DES FINANCES	21
9. RÉFORME DE L'ETAT	21
10. VOTE DU GRAND CONSEIL	21
11. CONCLUSIONS	22
Décret portant adhésion aux modifications du 2 février 2012 apportées au concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives CVMS)	23
Loi sur la prévention de la violence à l'occasion de manifestations sportives (LViSpo)	24
ANNEXES	
Annexe 1 Extrait du rapport de la CCDJP relatif aux modifications du Concordat du 2 février 2012	29
Annexe 2 Tableau comparatif LViSpo-CVMS.....	44