

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

EXPOSÉ DES MOTIFS ET PROJET DE DÉCRET

autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la révision du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives

et

PROJET DE LOI

modifiant la loi d'application du 17 novembre 2009 du concordat du 15 novembre 2007 instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives

1. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie en date du jeudi 4 juillet 2013 à la salle de conférences 403 du DSE à Lausanne, pour traiter de ces objets. Elle était composée de Mme Aliette Rey-Marion et de MM. Jérôme Christen, José Durussel, Raphaël Mahaim, Claude Matter, Gérard Mojon, Philippe Randin, Stéphane Rezso, Jean Tschopp, Patrick Vallat, et Michel Renaud confirmé dans sa fonction de président – rapporteur,

Mme la Conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro (cheffe du DSE) était présente, de même que M. Jacques Antenen, commandant de la Police cantonale vaudoise et Mme Christèle Borloz, juriste de la Police cantonale, qui représentaient l'administration.

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, avec compétence, nous le remercions.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPD ET DE L'EMPL

En ouverture de discussion, le président souligne le côté un peu particulier de la mission de la commission, puisque l'étude du projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la révision du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives a été confiée à la commission thématique des affaires extérieures. La présente commission ne doit donc s'occuper que du projet de loi modifiant la loi d'application, ces modifications sont décrites au point 5 de l'EMPD.

Madame la Conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro tient à rappeler que le concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives est en vigueur dans les 26 cantons suisses depuis 2010. Suite à des débordements graves dans le courant de l'année 2011, en particulier lors de matches de football et de hockey, la Conférence des directrices et des directeurs des départements de justice et police (CCDJP) a décidé de renforcer les dispositions légales applicables. Plusieurs cantons ont déjà adopté le concordat modifié. A Zurich par exemple, le concordat renforcé vient d'être accepté en votation populaire avec plus de 85% de oui.

La Conseillère d'Etat confirme que la CAE a préavisé à l'unanimité en faveur de l'adhésion au concordat modifié.

M. le député Raphael Mahaim, président de la CAE et membre de notre commission confirme que la CAE a examiné le concordat au stade ultime du processus de ratification et, ne pouvant déjà plus

proposer d'amendements, a remis directement un préavis au Grand Conseil. La loi soumise aujourd'hui découle effectivement des modifications du concordat.

Compte tenu du fait que la discussion du concordat sur le fond a déjà eu lieu, il se félicite que plusieurs autres membres de la CAE (Mme Rey-Marion, MM. Durussel, Mojon et Vallat) siègent dans cette commission ad hoc.

Sur le fond, le député signale que la CAE a estimé, à l'unanimité, que la réforme du concordat répond de manière assez équilibrée et efficace aux nouveaux problèmes de violences dans et au dehors des stades. D'un côté, le durcissement de certains outils sécuritaires se justifie, notamment l'interdiction de périmètre ciblée sur des personnes particulièrement violentes. De l'autre, le régime de l'autorisation est assorti de mesures préventives quant aux infrastructures, au personnel de sécurité, aux moyens de contrôle, etc. qui devraient empêcher les débordements.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

La discussion générale a essentiellement porté sur la révision du concordat. Le rapport de la CAE traitant de ces problèmes, ils ne sont rapportés ici que de manière succincte.

Les membres de la commission ont, en particulier, évoqué les points suivants :

- l'absence de règlement d'application pour ce concordat. Il est répondu que la loi est une certaine forme de règlement d'application. L'importance du principe de l'autorisation de match est soulignée.
- L'importance de la concertation, de la collaboration et de l'harmonisation aux niveaux intercantonal et fédéral, sur les aspects législatifs, mais surtout pratiques, afin que l'on ne sanctionne pas différemment en fonction du lieu des délits. Une commission intercantonale de l'application du concordat discute des cas pratiques.
- L'application effective : le commandant de la police explique que la collaboration entre l'autorité compétente et les deux clubs vaudois se déroule positivement.

Le système est déjà en place depuis deux ans avec le FC Lausanne Sport. Avant le début de chaque saison, des discussions sont menées entre les deux polices, Police municipale de Lausanne et Police cantonale vaudoise, et les dirigeants du club pour mettre à jour le concept sécuritaire opérationnel qui englobe principalement :

- le déploiement nécessaire des entreprises de sécurité privées qui ont la responsabilité de la sécurité à l'intérieur du stade ;
- les infrastructures et en particulier la localisation des supporters visiteurs à l'intérieur du stade ;
- le déplacement des supporters visiteurs de la gare jusqu'à la Pontaise et retour. Pour le LS le problème a assez aisément été maîtrisé ces deux dernières années, surtout parce qu'il n'y avait pas beaucoup de spectateurs.

Concernant le Lausanne Hockey Club néo-promu en LNA, la Police cantonale a immédiatement entrepris des contacts et des pourparlers avec le club et les deux autres polices concernées, celle de l'Ouest lausannois et celle de Lausanne. Un dialogue fructueux s'est mis en place dans le but de diminuer les risques de débordements. Ces discussions ont notamment permis de :

- réduire, en accord avec la ligue, le nombre de supporters visiteurs à environ 200, permettant leur relocalisation dans un secteur avec accès séparé, derrière la patinoire côté Ouest. Les cars des supporters visiteurs pourront ainsi arriver directement devant leur entrée, évitant tout contact avec les fans lausannois ;
- renforcer le dispositif sécuritaire en installant des caméras à l'intérieur de la patinoire afin de prévenir, identifier et contrôler les responsables de débordements ;
- mettre en place un local de contrôle à l'intérieur de la patinoire qui sera occupé et piloté à la fois par un policier et par un responsable de la sécurité privée.

Ce dispositif doit encore être testé, car la Police s'attend à un nombre de spectateurs important, compte tenu de l'engouement suscité par l'ascension du LHC.

- La possibilité de placer des policiers en civil dans les gradins, aux endroits chauds, afin qu'ils puissent intervenir immédiatement. Il est répondu que cela existe, mais que les policiers sont rapidement identifiés.
- Le souci d'éviter les abus d'autorité, bien que ces mesures plus contraignantes soient nécessaires. L'interdiction générale d'alcool sera difficile à appliquer.
- Que se passe-t-il à l'étranger, quelles sanctions sont prises ? Il est répondu que d'une manière générale, les sanctions sont plus dures à l'étranger, et que des peines d'emprisonnement sont prononcées. L'augmentation des prix d'entrée est également appliquée en Angleterre. L'interdiction d'alcool est pratiquée. L'évacuation peut se faire par étapes, supporters locaux d'abord, puis une fois la situation en main des forces de l'ordre, sortie des visiteurs.
- La problématique de la répartition et de la prise en charge des coûts engendrés par les services sécuritaires, en particulier lorsqu'un petit club reçoit une équipe de ligue supérieure, pour la Coupe de Suisse, par exemple. Il est rappelé que la LFacManif, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013 prévoit que la police cantonale facture le dispositif sécuritaire à l'organisateur. Celui-ci peut demander une exonération de tout ou partie des émoluments facturés. Il est précisé que si la présence policière a un coût, elle est également un facteur de dissuasion pour les éventuels semeurs de troubles. Et cela coûte moins cher qu'une intervention.

4. EXAMEN DU PROJET DE LOI

Article 2, Abrogation de l'article:

L'abrogation de cet article 2 pose un problème à un membre de la commission qui avait proposé, lors des débats sur la LFacManif, la signature par les clubs d'une charte qui fixerait des règles quant au respect de l'esprit du jeu et de l'adversaire, et dont l'application conditionnerait l'exonération des frais de sécurité. Le député mentionne que la Conseillère d'Etat avait alors parlé d'introduire éventuellement cette charte dans la loi d'application du concordat.

Le commissaire se réjouit qu'il soit fait mention, dans l'exposé des motifs, du fait que les autorisations de match ne sauraient être délivrées à des clubs qui n'auraient pas prononcé de sanctions à l'encontre de leurs supporters, dirigeants ou joueurs coupables de comportements antisportifs et/ou violents. Il est également noté que ces clubs ne sauraient être exonérés des frais de sécurité. Cependant, il voudrait fixer cette règle dans la loi.

Le député note que l'art. 2 alinéa 1a (texte actuel) se réfère à toute personne qui a pris part de façon avérée à des actes de violence, ce qui inclut les dirigeants et les joueurs. Mais il aurait souhaité que l'on ne mentionne pas uniquement les actes de violence mais aussi l'incitation à la violence par des propos. Maintenant qu'il est proposé d'abroger cet article 2, le député suggère éventuellement de le remplacer par l'amendement qu'il avait déposé lors des débats sur la LFacManif. Il attend cependant la réponse de la Conseillère d'Etat.

Madame la Conseillère d'Etat répond que ces préoccupations sont déjà prises en compte par le régime de l'autorisation de match. Il est précisé que l'article 4a traite du problème soulevé par cet amendement à la LFacManif. La signature par les organisateurs d'une charte fixant le respect des règles, de l'esprit du jeu et de l'adversaire pourrait être une condition à l'obtention de l'autorisation de match. Un commissaire estime qu'un amendement tel que suggéré devrait être déposé à l'article 4a. A posteriori, le levier financier, avec la facturation des frais d'intervention de la police, peut être utile si un match ayant obtenu une autorisation dérape parce que le club n'a pas pris les mesures appropriées.

L'amendement entraînerait la mise en place de 2 leviers : L'autorisation de match, qui se situe à l'amont de la manifestation et la décision d'exonération ou non qui est prise après la manifestation.

Madame la Conseillère d'Etat estime qu'un instrument supplémentaire n'est pas nécessaire et que la LFacManif permet au Conseil d'Etat de tenir compte de toutes les circonstances avérées pour refuser l'exonération à un club qui serait en grande partie responsable des incidents survenus.

Le commissaire s'interroge sur la position de Madame la Conseillère d'Etat : lors du débat sur la LFacManif, elle affirmait que le siège de la matière de l'amendement cité plus haut serait la loi d'application du concordat et maintenant que nous étudions cette loi, elle nous renvoie à la

LFacManif ! Un petit ajout à l'article 4a serait de nature à clarifier les choses. Madame la Conseillère d'Etat répète qu'il lui paraît suffisant de mettre ce critère dans l'exposé des motifs qui est finalement le texte d'interprétation auquel on renvoie en cas de litige. Il serait évidemment possible de l'ajouter à l'article 4a, mais la commission doit rester attentive aux obstacles d'une trop grande précision législative.

Madame Borloz précise encore que la police cantonale facture ses frais d'intervention dans 2 cas bien différents :

- Les frais globaux d'intervention basés sur le nombre de policiers, prévu à l'avance pour assurer la sécurité d'un match, en application de la LFacManif.
- Les frais d'intervention en cas de débordement. Ces frais sont facturés à l'organisateur s'il est reconnu coupable des débordements. La base légale est la loi sur la Police cantonale, article 1b et non pas la LFacManif.

A ce stade de la discussion, le président estime que nous débattons de l'article 4a. Il est temps de voter sur l'abrogation de l'article 2.

Au vote, la commission accepte l'abrogation de l'article 2 à l'unanimité des 10 membres présents à ce moment.

Article 4, Police cantonale

Certains commissaires expriment leur craintes sur le fait de confier la fouille des supporters à des entreprises de sécurité privées, par analogie avec les problèmes posés par des videurs de boîtes de nuit.

Quelles sont les garanties données par ces sociétés qui doivent opérer ces fouilles dans des situations de stress ? Il est répondu que la loi définit simplement l'autorité compétente pour rendre les décisions et ordonner les mesures. C'est la Police cantonale qui est désignée comme autorité compétente pour autoriser l'exécution fouilles. Il est précisé que tous les agents de sécurité susceptibles de procéder à des fouilles sont des personnes formées, répertoriées et autorisées selon le concordat sur les entreprises de sécurité. Il faut savoir que cette fouille n'est en fait qu'une palpation permettant de savoir si la personne n'est pas porteuse d'une matraque ou d'un engin contenant. Le commandant de la Police cantonale précise qu'il est matériellement impossible à la police de procéder seule aux opérations de fouilles.

Aux commissaires qui s'étonnent de ne pas trouver dans cette loi un article concernant les voies de recours, il est répondu que l'on se trouve dans une loi d'application administrative, et que les règles de la loi sur la procédure administrative s'appliquent. Madame Borloz confirme qu'un recours au Tribunal cantonal est ouvert contre toute décision de la Police cantonale. La Cour de droit administratif et public (CDAP) est compétente dans ce domaine.

Au vote, la commission accepte les modifications de l'article 4 à l'unanimité des 11 membres.

L'article lui même est adopté à l'unanimité des 11 membres de la commission.

Article 4a, Frais d'intervention et émoluments

Un commissaire relève que ce concordat renforcé demandera des efforts supplémentaires à la police et engendrera également des dépenses d'argent public supplémentaires. Actuellement, c'est environ un million de francs par week-end que le contribuable paye pour les matches qui se déroulent en Suisse. Quelles garanties seront données pour sanctionner les déclarations antisportives des dirigeants de clubs ou de supporters qui incitent publiquement à la haine ou la violence ?

Un autre commissaire estime que les instances des associations sportives sont habilitées à prendre des sanctions suffisantes.

Tel n'est pas l'avis de plusieurs commissaires qui craignent que la seule mention dans l'EMPD ne soit pas suffisante et que la loi reste la loi. C'est là que des précisions doivent être données.

Il est proposé de reprendre l'amendement proposé dans la LFacManif , en l'adaptant au contexte, soit :

Ils (les frais d'intervention) sont perçus, dans tous les cas, dès qu'une société sportive n'a pas pris de sanctions à l'égard des membres, dirigeants, entraîneurs et joueurs, ou des supporters qui ont eu un comportement antisportif, en particulier des actes de violence sur le terrain de jeu ou en dehors.

Cet amendement, alinéa 1 bis, devrait figurer entre les alinéas 1 et 2 de l'article.

Il s'agit bien de responsabiliser les clubs. Les frais d'interventions seront perçus si un club ne sanctionne pas une personne coupable de débordements. Ils ne le seront pas si malgré des mesures adéquates, les clubs n'ont pas réussi à éviter des actes de violence.

Un commissaire fait remarquer que les sanctions disciplinaires prises par les fédérations le sont dans un contexte sportif qui n'est pas lié aux factures d'interventions. Cet aspect sportif ne remplace pas les considérations en lien avec la loi sur la facturation des prestations. Le commissaire propose de faire passer l'amendement sous l'alinéa 1 et d'ajouter : **Pour le surplus, les frais d'intervention sont perçus à l'égard des organisateurs de matches, conformément aux conditions fixées par la loi sur la facturation des prestations matérielles fournies par les services de l'Etat lors de manifestations .**

Madame la Conseillère d'Etat relève que si les frais sont perçus dans tous les cas, la marge de manœuvre du Conseil d'Etat sera supprimée. On devra facturer, sans prendre en considération l'ensemble des circonstances.

Pour le commandant de la Police cantonale, le texte proposé risque d'ajouter une instance disciplinaire qui se substituerait aux instances disciplinaires sportives et qui statuerait sur la base de critères imprécis.

Un commissaire insiste sur le fait qu'il ne faut pas confondre la logique disciplinaire, responsabilité des ligues et celle , financière qui est conditionnée par l'engagement d'argent public pour assurer la sécurité. Le dirigeant qui provoque des débordements en incitant à la violence doit en assumer les conséquences du point de vue financier, et non seulement sous l'angle de la sanction disciplinaire prononcée par une fédération sportive. Afin de contourner les difficultés exprimées par la Conseillère d'Etat, il propose de supprimer « **dans tous les cas** » à l'alinéa 1 de l'amendement. La suppression est admise par l'auteur de l'amendement.

La discussion aboutit au dépôt d'un nouvel amendement, qui remplacerait celui qui a été déposé, soit :

L'autorité compétente ne saurait octroyer une exonération au sens de l'article 2 LFacManif au bénéfice des organisateurs de manifestations sportives qui n'auraient pas pris les mesures requises pour minimiser les risques de comportements antisportifs et/ou empreints de violence.

Madame la Conseillère d'Etat préfère ce genre de formulation tout en maintenant sa préoccupation concernant le pouvoir d'appréciation du Conseil d'Etat. Elle suggère d'ajouter « **totale** » après exonération. Cette proposition est acceptée.

Le premier amendement est retiré au profit du second texte. L'amendement définitivement proposé est donc rédigé de la manière suivante :

L'autorité compétente ne saurait octroyer une exonération totale au sens de l'article 2 LFacManif au bénéfice des organisateurs de manifestations sportives qui n'auraient pas pris les mesures requises pour minimiser les risques de comportements antisportifs et/ou empreints de violence.

Certains doutes sont exprimés quant à la manière d'apprécier la situation, que ce soit de la part de la Police cantonale ou de celle du Conseil d'Etat. Même si toutes les dispositions ont été prises par l'organisateur, il arrive que le match se déroule mal. Cet amendement ne semble pas inutile et va dans le bon sens.

Madame la Conseillère d'Etat souhaite s'assurer que la commission est d'accord pour que le Conseil d'Etat attende le résultat d'une enquête disciplinaire quant au comportement antisportif d'un club, pour décider de l'exonération des frais d'intervention de la police. En agissant de cette manière, les compétences des instances disciplinaires sportives sont reconnues, déchargeant ainsi la Police

cantonale de l'appréciation des faits. La commission accepte cette interprétation.

Au vote, cet amendement, alinéa 1 bis de l'article 4 a est accepté par 7 oui contre 3 non et 1 abstention.

L'article 4a amendé est adopté par 8 oui, 1 non et 2 abstentions

5. RECOMMANDATION D'ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE LOI

Enfin, c'est à l'unanimité de ses 11 membres, que la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Ollon, le 2 septembre 2013

Le rapporteur :
Michel Renaud