Rapport N° 46 4 février 2013

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2078.10 Stéphane Peiry – Mesures de contrainte et d'urgence pour faire face aux manifestations violentes

1. Introduction

1.1. Le postulat

Par postulat déposé et développé le 21 juin 2010, le député Stéphane Peiry demande au Conseil d'Etat d'élaborer un rapport sur les mesures de contrainte et d'urgence qui lui sembleraient appropriées pour faire face aux manifestations violentes. Il estime en effet que la législation actuelle ne permet pas de lutter efficacement contre ce type de manifestations. Il invite dès lors le Conseil d'Etat à étudier notamment les mesures suivantes:

> Introduction dans la loi d'une mesure d'interpellation préventive;
> Mise en place d'un tribunal des flagrants délits;
> Interdiction de manifester le visage masqué ou cagoulé.

Dans sa réponse du 21 décembre 2010, le Conseil d'Etat a dit être favorable à toute mesure qui a pour objectif de lutter efficacement contre les comportements violents dans le cadre de manifestations. Il a relevé que ce rapport serait complémentaire au rapport sur le postulat 2044.08 Gabrielle Bourguet (concept de sécurité) qui a mis en évidence les mesures existantes, ainsi que celles à développer, en matière de sécurité lors de manifestations publiques.

La prise en considération du postulat 2080.10 a été débattue par le Grand Conseil le 3 février 2011. Au vote, 65 députés se sont prononcés en faveur de la prise en considération du postulat, 18 s'y sont opposés et 3 se sont abstenus.

1.2. Travaux réalisés et buts du présent rapport

Il convient de rappeler brièvement les travaux qui ont été menés en matière de sécurité lors de manifestations et d'exposer les buts du présent rapport.

Dès 2008, le groupe «Grandes manifestations», constitué par la Conférence des préfets et regroupant plusieurs partenaires en charge de la gestion des manifestations dans le canton, a procédé à un inventaire des problèmes qui se posent lors de manifestations et des solutions à y apporter.

Reprenant l'analyse de ce groupe de travail, le Conseil d'Etat a rendu en novembre 2010 un rapport détaillé, faisant suite au postulat 2044.08 Gabrielle Bourguet (concept de sécurité).

En parallèle à ces travaux, le Conseil cantonal de prévention et de sécurité (CCPS) a été institué dès 2010 afin de proposer des objectifs stratégiques et des mesures concrètes en vue de renforcer la sécurité de proximité. Le CCPS réunit le Directeur de la sécurité et de la justice, le Procureur général, un préfet, le commandant de la Police cantonale, une déléguée à l'enfance et à la jeunesse, un représentant des personnes âgées ainsi que des animateurs socioculturels, des organes de promotion de la santé et de prévention, et des représentants de l'Association des communes fribourgeoises. Il évalue également l'action de la police de proximité (assumée par la gendarmerie de la Police cantonale) qui exerce depuis juillet 2009 son action par une présence accrue dans les lieux à risques, par des contacts réguliers avec la population et par une démarche partenariale de résolution des problèmes, en particulier avec les autorités communales et scolaires.

Dans le présent rapport, le Conseil d'Etat complète ses réflexions contenues dans le rapport sur le postulat 2044.08 et celles menées par le CCPS. Pour répondre au postulat 2078.10, il définit ce qu'on entend par «manifestations violentes» et expose les mesures récemment prises en matière de sécurité lors de manifestations. Il développe les propositions faites par le député Peiry ainsi que d'autres mesures à prendre dans le cadre de manifestations.

2. Définition de «manifestations violentes»

Il est difficile de définir ce qu'on entend par «manifestations violentes». Les types de manifestations sont en effet extrêmement variés comme l'a relevé le rapport sur le postulat 2044.08 et des milliers de manifestations se déroulent chaque année dans notre canton.

Selon le Petit Robert, une manifestation peut être définie comme étant un événement artistique, culturel, commercial, publicitaire organisé dans le but d'attirer un large public mais aussi comme étant une démonstration collective, publique et organisée d'une opinion et d'une volonté.

Il convient dès lors de distinguer les différentes formes de manifestations, y compris celles qui comportent des actes de violence («manifestations violentes»). Il peut s'agir, par exemple, de manifestations d'envergure, autorisées sous condition, qui dégénèrent, ou de rassemblements spontanés de personnes qui ont toutes la volonté de commettre des actes de violence.

En reprenant la définition légale du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (concordat hooligan, RSF 559.71), il y a notamment acte de violence lorsqu'une personne commet ou incite à commettre des infractions contre la vie et l'intégrité corporelle, des dommages à la propriété ou de la contrainte; l'incendie intentionnel, les explosions, la provocation publique, les émeutes ainsi que la violence ou la menace contre les autorités sont également visés par cette définition[1].

Toute «manifestation violente» comporte ainsi la commission d'une ou de plusieurs infractions qui doivent entraîner des mesures policières puis une sanction pénale. C'est l'élément répressif. Toutefois, cette définition implique également que la réflexion soit menée en amont, à savoir en ce qui concerne la prévention. Il convient dès lors d'examiner les mesures prises ou à prendre à ces deux niveaux.

3. Mesures prises depuis le rapport sur le postulat 2044.08

Le Conseil d'Etat relève que différentes mesures en matière de sécurité lors de manifestations ont été prises à la suite du rapport sur le postulat 2044.08. Avant de les exposer, il tient toutefois à rappeler, comme il l'a fait dans le rapport précité, que les mesures déjà existantes permettaient d'assurer, de façon générale, le bon déroulement des manifestations. Les mesures opérationnelles et de coordination entre les différents partenaires concernés permettent de maintenir un niveau élevé de qualité dans l'encadrement d'événements même complexes et exigeants.

Cela dit, les défis posés par les formes très diverses de manifestations ont d'ores et déjà conduit les autorités à améliorer et adapter leurs moyens d'intervention.

Ainsi les modifications légales et autres mesures suivantes ont été apportées.

3.1. Modifications de la loi sur la Police cantonale

La loi sur la Police cantonale (LPol; RSF 551.1) a été modifiée avec l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale suisse (CPP; RS 312.0) le 1er janvier 2011.

Le principe de la clause générale de police a ainsi été ancré dans la loi (article 30b LPol). Celui-ci autorise les autorités exécutives à prendre toutes les mesures nécessaires lorsqu'un danger grave, direct et imminent menace la sécurité et l'ordre publics. Par ailleurs des dispositions ont été élaborées afin de permettre à la police d'assurer le maintien de l'ordre lors de rassemblements publics (articles 30c et 30d LPol) Ainsi, si des casseurs se mélangent à une foule dense, les policiers sont autorisés à encercler la foule et à limiter momentanément la liberté de déplacement de toutes les personnes présentes sur les lieux afin d'identifier et appréhender les individus recherchés.

Des mesures de renvoi et d'interdiction d'accès ont également été fixées dans la loi (articles 31d LPol) pour permettre aux autorités d'assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre. Lors d'un attroupement de personnes qui menacent ou trouble l'ordre public, la Police cantonale peut ainsi signifier verbalement la mesure de renvoi et l'exécuter immédiatement en conduisant les personnes concernées hors du lieu ou du périmètre concerné. Cette mesure est limitée à 24 heures. Si les circonstances le justifient, une décision écrite peut être rendue (avec durée de la mesure, périmètre concerné, description des faits, indication des voies de droit).

Enfin, le fait de pouvoir appréhender une personne et contrôler son identité alors même qu'aucune infraction n'a été commise (rétention policière aux fins de procéder à des vérifications) a également été prévu dans la loi (article 32 LPol).

3.2. Modifications de la loi sur les établissements publics et la danse

Le Grand Conseil a adopté le 10 octobre 2012 la loi modifiant la loi sur les établissements publics et la danse (LED; ROF 2012_096).

Le nouvel article 2 al. 2 LED est ainsi une illustration d'une des mesures proposées dans le rapport sur le postulat 2044.08. Nous rappelons que les manifestations dans lesquelles s'exerce une activité commerciale sont soumises à la délivrance d'une patente K. Dans ce contexte, la Conférence des préfets a élaboré un nouveau catalogue de mesures et de conditions à respecter. Toutefois, jusqu'à la modification acceptée par le Grand Conseil, en l'absence de commerce, certains rassemblements ou manifestations sur le domaine public échappaient à un régime légal alors même qu'ils pouvaient entraîner des problèmes d'ordre de sécurité, de tranquillité et de santé publique. Il se justifiait ainsi de renforcer les moyens d'interventions et de contrôle, notamment de la Police cantonale. Il a dès lors été fixé dans la loi que certaines dispositions de la LED s'appliquaient par analogie à ces manifestations. Ces mesures permettent de soumettre à un régime légal des manifestations telles que botellones, apéritifs géants, ou autres rassemblements publics sans vente ou service rémunéré d'alcool.

[1] Ces infractions sont visées par les articles 111 à 113, 117, 122, 123, 125 al. 2, 129, 133, 134, 144, 181, 221, 223, 259, 260 et 285 du Code pénal (CP; RS 311.0).

3.3. Adaptation du concordat hooligan

Le concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (concordat hooligan; RSF 559.71) date du 15 novembre 2007. Il instaure pour l'essentiel des mesures policières préventives (interdiction de périmètre, obligation de se présenter à la police, garde à vue). Par contre, il ne fait que recommander aux organisateurs de manifestations de prononcer face aux hooligans violents des interdictions de stade.

Le canton de Fribourg a adhéré au concordat. Le législateur a toutefois voulu aller plus loin dans les mesures préventives à prendre puisqu'il a délégué au Conseil d'Etat la compétence de prendre, si nécessaire, d'autres mesures comme obliger les propriétaires ou clubs utilisateurs de stades de prononcer des interdictions de stades, de prendre des mesures de sécurité particulières (par ex. vidéosurveillance, interdiction de vente d'alcool) et de dénoncer à la police les actes de violence constatés. Ainsi, le Conseil d'Etat a pris une ordonnance organisant les mesures pour lutter contre la violence lors de manifestations sportives (ordonnance du 30 mars 2010, RSF 559.72).

Par ailleurs, en février 2012, la Conférence des chefs de départements de justice et police (CCDJP) a modifié le concordat hooligan. Elle renforce, pour l'essentiel, les mesures préventives policières et prévoit un régime d'autorisation pour certaines rencontres de «division élevées». Le Conseil d'Etat va prochainement proposer au Grand Conseil d'adhésion à ce concordat. En plus, la CCDJP propose des recommandations qui peuvent au besoin être adaptées selon les circonstances.

3.4. Mise en œuvre d'une politique de lutte contre la criminalité

Conformément à l'article 67 al. 3 let. c de la loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ; RSF 130.1), le Procureur général a la compétence de déterminer la politique en matière de lutte contre la criminalité, en collaboration avec le Conseil d'Etat. Par arrêté du 31 janvier 2012, le Procureur général et le Conseil d'Etat ont défini ce qu'on entend par politique de lutte contre la criminalité et ont fixé, pour la politique de lutte contre la criminalité du canton de Fribourg pour la période 2012–2014, 6 priorités. A cet égard, il y a toutefois lieu de relever que la mission des autorités pénales demeure la répression de toutes les infractions dénoncées, de sorte que les axes qui ont été définis ne s'opposent pas à la lutte contre toutes les infractions régulièrement traitées par la police et le Ministère public.

Une des priorités fixées est la lutte contre la violence. Ainsi, il a notamment été décidé qu'une tolérance zéro serait appliquée en matière de violence gratuite, par l'examen systématique d'une mise en détention des auteurs d'agressions, de lésions corporelles graves ou de mise en danger de la vie d'autrui. Il a également été décidé de réagir plus fortement contre les auteurs de menaces et violences contre les représentants des pouvoirs publics, tels que notamment les magistrats, les policiers, les gardiens de prison, les enseignants ou les assistants sociaux. Enfin, en matière de violence dans le cadre de manifestations sportives, il a été décidé de mettre en place une procédure rapide devant le Ministère public et un engagement des moyens nécessaires à identifier et dénoncer les auteurs.

4. Etude des mesures proposées par le député Peiry

4.1. Mesure d'interpellation préventive

La question qui se pose est de savoir si des agents de police peuvent procéder à une interpellation avant qu'un délit ne soit commis (interpellation de personnes à risque). Il est en effet exact que dans certaines manifestations, des fauteurs de trouble sont repérables avant le début de la manifestation et parfois même déjà connus des forces de l'ordre.

C'est notamment pour cette raison, comme déjà relevé dans le présent rapport, que la loi sur la Police cantonale a été modifiée avec l'entrée en vigueur du code de procédure pénal suisse (CPP). Les articles 32 à 34 de la loi sur la Police cantonale (LPol) permettent ainsi des mesures d'appréhension, d'identification et de fouille de personnes.

L'article 215 CPP permet l'appréhension et le contrôle d'identité afin d'élucider une infraction déjà commise. En vertu de l'article 32 LPol, la Police peut, lorsque l'accomplissement de ses tâches l'exige, notamment pour écarter un danger menaçant la sécurité et l'ordre publics, appréhender une personne, en contrôler son identité et établir si elle est recherchée, et ce avant qu'une infraction ne soit commise. Les mesures et conditions d'interpellation, d'identification et de fouille sont clairement définies dans la loi afin de respecter les principes de légalité, de nécessité, d'adéquation, de proportionnalité et de subsidiarité.

Compte tenu de ce qui précède, en particulier de l'introduction des articles 32 à 34 LPol, le Conseil d'Etat constate qu'il n'y a pas lieu de prévoir de dispositions supplémentaires en ce qui concerne l'interpellation préventive.

4.2. Mise en place d'un tribunal des flagrants délits

Sur la base des dispositions du code de procédure pénale suisse (articles 352 CPP et suivants), la possibilité existe déjà de mettre en place une forme de procédure de comparution accélérée (avec sanction rapide par voie d'ordonnance pénale) de fauteurs de troubles.

Ces mesures visent principalement les faits d'hooliganisme. Ce phénomène sévit principalement dans le milieu du football au niveau national et il touche moins le monde du hockey. Toutefois, certains matchs du HC Fribourg Gottéron peuvent être considérés, selon les circonstances, comme des matchs à risque. La situation s'est cependant améliorée ces dernières années grâce aux différentes mesures prises par les partenaires concernés (préfet, police, clubs, services de sécurité, fans-club). En ce qui concerne le milieu du football, des matchs de coupe impliquant des clubs fribourgeois et des clubs de première division pourraient également nécessiter des mesures particulières.

Le Ministère public est prêt à introduire en 2013 un dispositif de «tribunal des flagrants délits» pour des matchs de hockey à risque.

Il faut toutefois être conscient que cette mesure n'est pas la panacée. Les fauteurs de troubles auront en effet la possibilité légale de s'opposer aux ordonnances pénales rendues immédiatement afin de faire valoir leurs droits dans le cadre d'une procédure ordinaire. Ce sont plutôt les mesures d'éloignement et d'interdiction de stade, actuellement déjà mises en œuvre, qui sont efficaces en matière de lutte contre le hooliganisme.

4.3. Interdiction de manifester le visage masqué ou cagoulé

Il est arrivé ces dernières années que des groupes de personnes extrémistes, portant des cagoules et des objets dangereux, se joignent à des manifestations pour commettre des actes de violence sous le couvert de l'évènement.

Dès qu'un acte répréhensible a été commis, il est possible d'agir par la voie répressive, en mettant en œuvre des mesures policières et en poursuivant pénalement les fauteurs de troubles.

Toutefois, à l'instar de plusieurs cantons (notamment Vaud, Bâle-Ville, Zurich, Berne, Lucerne, Thurgovie, Argovie, Soleure, Schaffhouse), le Conseil d'Etat envisage d'introduire une base légale pour sanctionner la dissimulation du visage afin de pouvoir agir avant que des sévices ou des dégâts ne soient commis. Il propose également la répression du port d'objets dangereux dans le cadre de manifestations.

5. Autres mesures à développer

Comme relevé, des mesures ont déjà été prises à la suite du rapport sur le postulat 2044.08 et certaines d'entre elles vont être réalisées en 2013.

Toutefois, les différents partenaires concernés par les manifestations (préfets, Police cantonale, Ministère public, Direction de la sécurité et de la justice par exemple, Conseil cantonal de prévention et de sécurité) vont encore poursuivre leurs efforts en matière de coordination et d'informations réciproques. Les questions sécuritaires ne dépendent en effet pas d'un seul champ de compétence. L'interaction entre les différents partenaires concernés est une condition essentielle aux succès des mesures à prendre et des interventions. La Police cantonale, qui dispose déjà de ressources et de mesures pour coordonner l'appréciation et la gestion des événements à risque, va continuer de développer ses outils en fonction des nouvelles formes de manifestations qui se présentent. Cela permettra ainsi d'anticiper au mieux la gestion des manifestations et de renforcer les effectifs de la force publique en cas de besoin. Il conviendra ainsi de mettre à profit les expériences récentes.

Le Conseil cantonal de prévention et de sécurité va également poursuivre ses travaux en matière de sécurité de proximité et d'évaluation de la police de proximité. Cette dernière, qui est déployée sur l'ensemble du territoire fribourgeois, a déjà pu mener des efforts particuliers contre les phénomènes criminogènes temporaires. Il conviendra de poursuivre ces efforts.

6. Conclusion

Le Conseil d'Etat constate que la très grande majorité des manifestations qui sont organisées sur le territoire fribourgeois se déroulent sans aucun problème. Les mesures prises par les différents partenaires impliqués sont en effet efficaces et permettent de garantir le bon déroulement des manifestations. Cela dit, les outils à disposition sont régulièrement reconsidérés et adaptés comme le constate le présent rapport.

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