

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
chargée d'examiner le :**

**Préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur l'initiative cantonale Patrick Simonin et consorts « Pour une augmentation
des peines lors d'insoumission à une décision de l'autorité » (19_INI_022)**

et

**Exposé des motifs et Projet de décret
visant à exercer le droit d'initiative du canton en soumettant à l'Assemblée fédérale
un projet de modification de l'art. 292 du Code pénal, réprimant l'insoumission
à une décision de l'autorité, en vue de punir plus sévèrement cette infraction**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 3 décembre 2024 à la salle du Bicentenaire, Place du Château 6 à Lausanne, pour examiner l'objet cité en titre. Elle était composée de Mmes et MM. Yann Glayre (président et rapporteur soussigné), Mathieu Balsiger, Laurence Bassin, Cédric Echenard, Pierre-Alain Favroz, Circé Fuchs, Claude Nicole Grin, Stéphane Jordan, Yannick Maury, Charles Monod, Yves Paccaud, Thanh-My Tran-Nhu, Chantal Weidmann Yenny, Regula Zellweger, Pierre Zwahlen. Excusé-es : Mme Cendrine Cachemaille (remplacée par T.-N. Tran-Nhu) et M. Romain Belotti (remplacé par P.-A. Favroz).

M. Patrick Simonin, initiant, a participé à la séance avec voix consultative.

Mme Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) a participé à la séance, accompagnée par M. Jean-Luc Schwaar, directeur général de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) et de Mme Flavia Forni, conseillère juridique à la DGAIC.

M. Yvan Cornu, secrétaire de la Commission, a tenu les notes de séance et pris part à la préparation du présent rapport, ce dont nous le remercions.

2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La conseillère d'État reconnaît que le football est miné par des cas de violence. Il n'est pas acceptable que le public ait peur de se rendre dans un stade pour assister à un match à cause du comportement violent et dangereux d'une minorité de hooligans. Elle trouve aussi qu'il faut durcir les moyens.

Le Conseil d'État considère, à l'instar du Ministère public, de l'Ordre judiciaire vaudois et de la Police cantonale, que l'objectif poursuivi par l'initiative doit être soutenu. En effet, la seule sanction prévue par cette disposition pénale, soit l'amende, limitée à 10'000 fr., contre des personnes qui ne respectent pas les mesures prises à leur encontre, telles que l'interdiction de périmètre ou l'injonction de se présenter à un poste de police, n'a pas un effet dissuasif suffisant.

Le Conseil d'État relève également que d'autres projets sont à l'étude, notamment un dispositif appelé « Progresso » qui propose des mesures concrètes pour prévenir la violence en relation avec les matches de Super League¹.

¹ Super League : division la plus élevée du football suisse

Une des mesures consiste à travailler de manière préventive afin d'éviter les débordements de violence. Il a également été prévu, en cas d'inefficacité du dialogue et des autres moyens préventifs, de pouvoir recourir à un ensemble d'instruments dans le but de réagir de manière proportionnée (modèle en cascade).

3. POSITION DE L'INITIANT

Position de l'initiant

En introduction, il est rappelé que l'initiative déposée vise à punir plus sévèrement les comportements violents lors de manifestations sportives et donc d'adapter les outils à disposition des autorités pénales afin de rendre la répression plus efficace.

Cette initiative est l'aboutissement de plusieurs interventions parlementaires. Initialement, il y a eu le postulat José Durussel intitulé « violences en marge des matches, jusqu'où ira l'escalade ? », suivi de son initiative « Renforcer les mesures du Concordat intercantonal pour lutter contre l'hooliganisme », retirée, puisqu'une initiative cantonale ne permet pas de saisir un organisme concordataire mais uniquement l'Assemblée fédérale.

Les membres de la commission, présidée par le député Patrick Simonin, ont dès lors décidé de rédiger deux interventions parlementaires, à savoir une initiative destinée aux Chambres fédérales pour modifier la peine de l'art. 292 CP et une résolution demandant d'agir auprès de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) afin d'appuyer tout renforcement du Concordat sur ce point. Le 21 janvier 2020, la présente initiative a été prise en considération immédiatement par le Grand Conseil et renvoyée au Conseil d'État, par 96 oui, 5 non et 7 abstentions, et la résolution a également été très largement adoptée par le Grand Conseil (95 oui, 1 non et 7 abstentions).

En 2020 déjà, le Grand Conseil a ainsi clairement exprimé sa volonté de punir plus sévèrement les auteurs de comportements violents lors de manifestations sportives. Quatre ans plus tard, on assiste toujours régulièrement à des événements de violence à l'intérieur et autour des stades.

On peut relever que le processus a pris du temps puisque la première intervention déposée par le député José Durussel, sur le sujet de la violence en marge des matches, date de mai 2018. Néanmoins, depuis ce temps, l'art. 292 du Code pénal (CP) n'a pas encore été modifié dans le sens de l'initiative.

L'initiative cantonale qui sera transmise à l'Assemblée fédérale demande un durcissement des peines prononcées en application de l'art. 292 CP, en ajoutant la possibilité de prononcer une peine privative de liberté, dont la durée minimale est de trois jours, en fonction de la gravité de chaque cas et de la situation particulière de l'auteur.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Réponse tardive à l'initiative prise en considération immédiatement par le Grand Conseil

Un commissaire s'insurge contre le fait que le Conseil d'État ait mis plus de quatre ans pour émettre un préavis sur cette initiative. On ne peut objectivement pas imputer ce délai au fait d'avoir consulté, en mars 2024 seulement, le Ministère public (MP) ou l'Ordre judiciaire vaudois (OJV), pour savoir s'il fallait se montrer plus sévère face à l'hooliganisme.

Dépôt de l'initiative dans d'autres cantons

On sait que ces initiatives cantonales sont souvent classées par les Chambres fédérales, mais permettent parfois des avancées sur la problématique soumise. La présente démarche n'a pas été coordonnée avec des parlementaires d'autres cantons, alors qu'il est reconnu que le dépôt simultané à Berne de textes qui vont dans le même sens augmentent les chances de succès ; l'union fait la force.

Peines plus fermes

Un commissaire relève également des débordements de violence inadmissibles depuis des années dans le cadre de certaines manifestations sportives. La modification légale proposée par l'initiative cible le cas d'insoumission à une décision de l'autorité : interdiction de périmètre, obligation de se présenter à un office, etc. Il importe de faire respecter ces décisions et si l'amende ne suffit pas, puisqu'il semble qu'elle soit parfois payée par les clubs, alors il faut se montrer plus ferme.

Peine pécuniaire non prévue

La population lausannoise est très impactée par le comportement violent de certains supporters. En conséquence, une commissaire soutiendra toute mesure qui vise à réprimer sévèrement l'hooliganisme. Elle exprime deux petites réserves, mais qui ne l'empêcheront pas de soutenir l'envoi de cette initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale.

Premièrement, les supporters de football ne représentent qu'une infime partie des cas dans l'application de l'art. 292 CP qui concerne bien d'autres domaines du droit.

Deuxièmement, en Suisse, le droit des sanctions prévoit trois genres de peines : l'amende, la peine pécuniaire ou jour-amende, et la peine privative de liberté. La commissaire trouve particulier que la modification ne propose pas la peine pécuniaire. Dans la logique du CP, il y a en principe une gradation des peines et, à sa connaissance, il n'y a aucune infraction qui prévoit soit l'amende, soit la peine privative de liberté. Dès lors, il appartiendra à l'Assemblée fédérale d'interpréter cette proposition et d'éventuellement considérer la peine pécuniaire.

Le Conseil d'État a émis un préavis de principe sur le texte proposé, sans considérer de contre-projet potentiel, l'objectif étant de donner un signal à l'attention de l'Assemblée fédérale. Lors de la consultation, ni le MP ni l'OJV ont relevé le fait que la peine pécuniaire n'était pas prévue, ils ont simplement considéré que la peine d'amende est insuffisante dans bien des domaines.

S'il le souhaite, le Grand Conseil pourrait amender l'initiative telle que formulée à l'art. 1 du projet de décret.

Peines plus sévères pour d'autres situations

Il est précisé qu'en modifiant l'art. 292 CP d'autres interventions policières ou activités étatiques pourront ainsi s'en trouver renforcées. Une commissaire craint que le fait de pouvoir prononcer des sanctions plus sévères puisse s'appliquer dans d'autres situations, et non pas uniquement en matière d'hooliganisme. Elle exprime son inquiétude en particulier par rapport à d'autres types de manifestations et souhaite être rassurée sur l'application du principe de proportionnalité et sur le fait qu'il n'y aura pas un durcissement automatique des peines.

La conseillère d'État rappelle que l'art. 292 CP s'applique à quiconque ne se conforme pas à une décision qui lui a été signifiée par une autorité compétente. Le MP, dans le cadre de la fixation d'une peine, va tenir compte de l'ensemble des circonstances. Dans d'autres types de manifestations, les gens ne font en principe pas l'objet d'une décision de l'autorité et ne se retrouvent pas sous la menace de l'art. 292 CP.

On voit cette disposition relativement régulièrement dans d'autres domaines. Il s'agit ici de donner un outil supplémentaire au MP, mais cela ne signifie de loin pas que toutes les infractions à l'art. 292 CP donneront lieu à une peine privative de liberté.

Action proportionnée / projet « Progreso »

Un commissaire relève que dans le préavis du Conseil d'État, il a également été prévu, en cas d'inefficacité du dialogue et des autres moyens préventifs, de pouvoir recourir à un ensemble d'instruments dans le but de réagir de manière proportionnée, selon un modèle en cascade.

La conseillère d'État explique que la CCDJP a effectivement proposé des mesures concrètes, selon un modèle en cascade, pour prévenir la violence en relation avec les matches de football de Super League. Il s'agit de la progression des mesures en fonction de la dangerosité des matches et des incidents précédents. Un ou deux cantons ne se montrent pas très favorables à leur mise en œuvre, mais les choses avancent.

Des discussions sont encore en cours. La conseillère d'État précise toutefois que la Swiss Football League (SFL) et les clubs ne sont pas favorables non plus à ce modèle en cascade qu'ils considèrent inefficace et disproportionné, mélangeant la prévention et la répression. Ils rejettent aussi l'application de sanctions collectives qui ne touchent pas en premier lieu les auteurs.

Quant à la question du billet nominatif, elle est traitée séparément.

Traitement de la résolution

Finalement, un commissaire souhaite savoir quel sort la CCDJP a donné à la résolution du Grand Conseil vaudois qui lui a été adressée par l'intermédiaire de notre Conseil d'État, afin d'appuyer tout renforcement du Concordat. Le Conseil d'État ne peut répondre immédiatement à cette question, mais pourrait apporter des informations complémentaires, après avoir contrôlé si ce point a effectivement été traité par la CCDJP.

5. VOTES DE LA COMMISSION SUR LE PROJET DE DÉCRET (24_LEG_94)

VOTE SUR LE PROJET DE DÉCRET

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité

L'art. 3 du projet de décret (formule d'exécution) est adopté à l'unanimité

ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE DÉCRET

La commission thématique des affaires extérieures (CTAE) recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité.

Epalinges, le 16 décembre 2024

*Le rapporteur :
(Signé) Yann Glayre*