



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

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

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. L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

Le 26 novembre 2019, les députés Patrick Simonin et consorts ont déposé une initiative intitulée « Pour une augmentation des peines lors d'insoumission à une décision de l'autorité ».

Le but de l'initiative est le suivant : « modifier l'art. 292 du Code pénal suisse ou autres bases légales dans le sens d'une augmentation des peines ». Il s'agit de punir plus sévèrement les comportements violents lors de manifestations sportives et donc d'adapter les outils à dispositions des autorités pénales afin de rendre la répression plus efficace.

Conformément à l'article 127, alinéa 1 de la loi sur le Grand Conseil (LGC ; BLV 171.01), l'initiative parlementaire peut consister à « proposer un projet de loi, de décret ou de révision constitutionnelle partielle rédigé de toutes pièces » ou de « proposer d'exercer le droit d'initiative du canton auprès de l'Assemblée fédérale (art. 134) ».

L'initiative a fait l'objet d'une prise en compte immédiate par le Grand Conseil le 21 janvier 2020 et a été renvoyée au Conseil d'Etat.

Le présent exposé des motifs et projet de décret répond à la prise en considération de l'initiative par le Grand Conseil.

1.1 Rappel du texte de l'initiative

Le texte de l'initiative est le suivant :

Texte déposé

Suite à des comportements violents répétés lors de manifestations sportives, cette initiative a pour but de modifier l'article 292 du Code pénal suisse ou autres bases légales. Cette modification va dans le sens d'une augmentation des peines de l'article 292 en le complétant ainsi (en italique dans le texte) :

Art. 292 Insoumission à une décision de l'autorité

Celui qui ne se sera pas conformé à une décision à lui signifiée, sous la menace de la peine prévue au présent article, par une autorité ou un fonctionnaire compétent sera puni *d'une peine privative de liberté ou d'une amende.*

Commentaire(s)

Cette initiative est déposée pour faire suite aux dépôts du postulat Durussel (18_POS_062) et de l'initiative Durussel (19_INI_012), objets retirés pour inadéquation entre les objectifs et les contenus de ces interventions. Les objectifs de ces interventions ayant été soutenus par les commissions respectives.

Le but de cette initiative est de modifier le Code pénal afin de pouvoir punir plus sévèrement les comportements violents lors de manifestations sportives.

1.2 L'exercice du droit d'initiative du canton auprès de l'Assemblée fédérale

L'initiative cantonale se fonde sur l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale (Cst.), qui prévoit que *Tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale.* Le Parlement fédéral est tenu d'examiner la demande correspondante et de prendre, à son sujet, une résolution formelle. Mais il n'a pas l'obligation d'y donner suite ni de consulter le peuple (Jean-François Aubert *in* Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zurich/Bâle/Genève 2003, n° 4 ad art. 160 Cst.). De la même manière que pour une motion ou une initiative de parlementaires fédéraux, une initiative cantonale impose aux autorités fédérales de légiférer lorsque les deux Chambres ont pris position en faveur de cet objet, conformément à la procédure définie aux articles 107 à 117 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement ; LParl, RS 171.10). L'initiative parlementaire peut porter sur tout objet entrant dans la compétence de l'Assemblée fédérale.

Selon l'art. 115 LParl, le droit d'initiative de l'art. 160 Cst. est le droit de proposer, au moyen d'une initiative, qu'une commission élabore un projet d'acte de l'Assemblée fédérale (alinéa 1). Une telle initiative doit faire l'objet d'un développement, comportant notamment les objectifs de l'acte (alinéa 2).

Sur le plan cantonal, l'exercice du droit d'initiative du canton auprès de l'Assemblée fédérale est réglé en particulier par l'article 109, alinéa 2 Cst.-VD, qui en attribue la compétence au Grand Conseil. L'article 134, alinéa 2 LGC précise les modalités d'exercice de ce droit, en prévoyant que le projet de décret, accompagné de la détermination du Conseil d'Etat, est soumis à l'examen d'une commission parlementaire.

2. EXPOSÉ DES MOTIFS

Monsieur le député Patrick Simonin a déposé la présente initiative le 26 novembre 2019. Elle a été prise en considération immédiatement et renvoyée au Conseil d'Etat.

2.1 Historique

L'initiative Patrick Simonin fait suite à un premier postulat de Monsieur le député José Durussel (18-POS-062), déposé le 15 mai 2018, intitulé « *violences en marge des matchs, jusqu'où ira l'escalade ?* » et retiré le 29 janvier 2019, la commission ayant jugé que la forme du postulat n'était pas satisfaisante pour faire évoluer la situation. Monsieur le député José Durussel a dès lors déposé, le 9 avril 2019, une initiative intitulée « *Renforcer les mesures du Concordat intercantonal pour lutter contre le hooliganisme* » (19-INI-014). Cette initiative, qui avait pour but de modifier le Concordat du 15 novembre 2007 instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (C-MVMS ; BLV 125.93 ; ci-après : le Concordat), a été retirée lors de la séance de commission du 15 novembre 2019. En effet, le système de l'initiative fédérale ne permettait pas de saisir un organisme concordataire mais uniquement de saisir l'Assemblée fédérale. Les membres de la commission ont dès lors décidé de rédiger deux interventions parlementaires, à savoir une initiative destinée aux Chambres fédérales pour modifier la peine de l'article 292 CP et une résolution demandant à la Conseillère d'Etat en charge de cette thématique d'agir auprès de la Conférence des directrices et directeurs de départements cantonaux de justice et police (CCDJP) afin d'appuyer tout renforcement du Concordat sur ce point.

L'initiative Patrick Simonin du 26 novembre 2019, qui fait donc suite au Postulat Durussel et à l'initiative Durussel, a été prise en considération immédiatement par le Grand Conseil, étant précisé que les objectifs des deux interventions précédentes, qui visaient à lutter plus efficacement face aux violences répétées lors des manifestations sportives, avaient été soutenus par les commissions respectives.

2.2 Hooligansime

Les déprédations et les actes de violence engendrés par le passage de certaines formations de supporters/trices communément nommés « hooligans » ou « ultras », en marge des compétitions sportives, notamment dans les milieux du football, sont connus depuis des années et de graves situations se sont produites, notamment en mai 2018 à l'occasion d'un match au stade de la Pontaise ou encore en 2019 lors de rencontres footballistiques à Neuchâtel et à Sion. Les débordements survenus pendant et en marge du derby Lausanne-Servette en décembre dernier ne font que confirmer la persistance de ce phénomène. Lors de ces événements, les hooligans se livrent à des déchaînements de violence (bagarres entre supporters, déprédations, etc.) considérant qu'ils peuvent se comporter comme bon leur semble, sans inquiétudes particulières s'agissant des conséquences.

En 2018 déjà, la commission chargée d'examiner le postulat José Durussel et consorts partageait une certaine frustration quant au manque de sévérité du Code pénal par rapport aux infractions commises par les hooligans et s'interrogeait sur la question de l'efficacité des relations intercantionales en matière de lutte contre le hooliganisme.

2.3 Contexte juridique actuel

Actuellement, hormis les infractions spécifiques du Code pénal, le hooliganisme est notamment réglé par le Concordat et sa loi d'application du 17 novembre 2009 (LC-MVMS ; BLV 125.15). Le Concordat, afin de prévenir les dérives de certains fans, prévoit un catalogue de mesures à ses articles 3a à 8, dont des mesures policières. Celles-ci vont des fouilles (art. 3b) à l'interdiction de périmètre (IDP : art. 4), l'obligation de se présenter à un office (art. 6) ou la garde à vue (art. 8). Les mesures policières sont assorties, conformément à l'art. 13 al. 2 du Concordat (qui indique que : « *toute décision portant sur des mesures prises en vertu du chapitre III doit mentionner la teneur de l'article 292 CP*), de la commination prévue à l'art. 292 CP selon lequel « *Quiconque ne se conforme pas à une décision à lui signifiée, sous la menace de la peine prévue au présent article, par une autorité ou un fonctionnaire compétents est puni d'une amende* ».

Cela étant, actuellement, l'insoumission à une décision de l'autorité de l'art. 292 CP est une contravention et prévoit, comme seule peine, une amende dont le montant maximal est de CHF 10'000.- (cf. art. 103 et 106 al. 1 CP).

Ainsi, les personnes ne respectant par exemple pas les mesures policières précitées prises sur la base du Concordat, sous la menace de l'art. 292 CP, se voient sanctionnées de façon légère, par une

simple amende. Il en résulte que l'effet dissuasif de cette dernière infraction est clairement insuffisant. La modification de l'art. 292 CP demandée par l'initiative permettrait ainsi de renforcer les mesures policières et de punir plus sévèrement les auteurs de comportements violents lors de manifestations sportives.

2.4 Consultations

En mars 2024, le Ministère public ainsi que l'Ordre judiciaire vaudois (OJV) ont été consultés sur l'initiative Patrick Simonin et l'opportunité de déposer une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale.

L'OJV a, par l'intermédiaire de la Cour administrative du Tribunal cantonal, considéré que l'art. 292 CP trouve application dans bien d'autres domaines que le hooliganisme et que, jusqu'en décembre 2006, cette disposition prévoyait des peines « d'arrêts ou d'amende » en cas d'insoumission. Les arrêts ayant été supprimés dès le 1^{er} janvier 2007, il ne reste que l'amende. Pour l'OJV, cette situation se révèle insatisfaisante dans bien des domaines.

Le Ministère public a fait siennes les déterminations de l'OJV, estimant que la peine d'amende prévue par le droit actuel est clairement insuffisante dans de nombreuses situations.

3. PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat considère, à l'instar du Ministère public et de l'Ordre judiciaire vaudois, que l'objectif poursuivi par l'initiative doit être soutenu, afin de punir plus lourdement les personnes qui commettent des déprédations, adoptent des comportements violents lors de manifestations sportives et ne respectent pas les mesures prises à leur encontre, telles que notamment l'interdiction de périmètre (IDP) ou l'injonction de se présenter à un poste de police, bien qu'assorties de la commination de l'art. 292 CP. En effet, la seule sanction prévue par cette disposition pénale, soit l'amende, limitée à CHF 10'000.-, n'a pas un effet dissuasif suffisant, sachant qu'au surplus, certains clubs, dont les « ultras » sont parfois membres, disposent de moyens conséquents et ont la possibilité de payer des amendes importantes.

Tout récemment, le 14 mars 2024, l'équipe de projet « Progreso », mise en place conjointement par les « autorités chargées de délivrer les autorisations » et la Swiss Football League, a exposé les grandes lignes d'un projet proposant des mesures concrètes pour prévenir la violence en relation avec les matches de Super League. Les participants se sont accordés sur l'introduction généralisée des alliances de clubs qui, avec le dialogue, peuvent être des étapes importantes pour 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).

Si l'on peut saluer ces évolutions, on doit néanmoins constater qu'il s'agit là pour l'essentiel de moyens de prévention. Le renforcement des sanctions relatives à l'infraction d'insoumission à une décision de l'autorité reste donc nécessaire.

On relèvera, au surplus, que la possibilité de prononcer des sanctions plus sévères en cas d'insoumission à une décision de l'autorité pourra se révéler utile dans d'autres situations susceptibles de donner lieu à l'application de cette infraction, et non uniquement en matière de violence dans le contexte d'activités sportives. D'autres interventions policières ou activités étatiques pourront ainsi s'en trouver renforcées.

Cela étant, il importe de préciser que la modification législative envisagée ne conduira pas à un durcissement automatique des peines prononcées en application de l'art. 292 CP. La peine d'amende restera prévue par le texte légal, à côté de la peine privative de liberté. Par ailleurs, conformément à l'art. 40 CP, la durée minimale de la peine privative de liberté est de trois jours. En définitive, le juge pénal disposera d'une latitude plus importante, qui lui permettra de prononcer une peine adéquate en fonction de la gravité de chaque cas et de la situation particulière de l'auteur.

4. CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Initiative visant à modifier le droit fédéral.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

4.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Néant.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

4.14 Autres

Néant

5. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat à l'honneur :

- de présenter au Grand Conseil un projet de décret visant à exercer le droit d'initiative du canton en soumettant à l'Assemblée fédérale un projet de modification de l'article 292 du Code pénal, réprimant l'insoumission à une décision de l'autorité, en vue de punir plus sévèrement cette infraction ;

- d'émettre un préavis positif quant à l'adoption de ce projet de décret.

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 du 25 septembre 2024

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale,

vu l'article 109, alinéa 2 de la Constitution vaudoise,

décète

Art. 1

¹ Conformément à l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, le Canton de Vaud exerce le droit d'initiative du canton en soumettant à l'Assemblée fédérale un projet visant à modifier l'article 292 du Code pénal comme suit : « Quiconque ne se conforme pas à une décision à lui signifiée, sous la menace de la peine prévue au présent article, par une autorité ou un fonctionnaire compétents est puni d'une amende ou d'une peine privative de liberté ».

Art. 2

¹ Le Canton dépose l'initiative auprès de l'Assemblée fédérale dans un délai de trente jours dès l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret, qui n'est pas soumis au référendum.

² Le présent décret entre en vigueur dès sa publication.