

13.068

**Message
relatif à la modification de la loi sur le transport
de voyageurs
(Transport de supporteurs)**

du 28 août 2013

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous présentons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'une modification de la loi sur le transport de voyageurs dans le contexte du transport de supporteurs.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2012 M 12.3017 Violences lors de manifestations sportives. Modification de la loi sur le transport de voyageurs (N 24.09.2012, E 13.12.2012, Commission de la politique de sécurité CN)

Veillez agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

28 août 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par la présente modification de loi, le Conseil fédéral vise à introduire des dispositions plus strictes concernant le transport public des supporters de clubs sportifs. En effet, certains supporters, de par leur comportement, menacent la sécurité des transports publics. Ils causent par ailleurs régulièrement des dégâts matériels considérables. Les éléments-clé de la présente modification de loi sont l'assouplissement de l'obligation de transporter et l'introduction d'une clause sur la responsabilité civile. L'assouplissement de l'obligation susmentionnée permet aux entreprises de refuser de transporter des supporters par des courses prévues à l'horaire à condition qu'elles proposent au club sportif concerné de le faire par un moyen de transport affrété.

Contexte

Le comportement des groupes de supporters de clubs sportifs en déplacement présente de grands défis pour les transports publics. Des supporters enclins à la violence saccagent régulièrement les trains et les bus, menaçant de plus en plus la sécurité des transports publics. Ces activités destructrices ont atteint leur paroxysme lors de la finale de la Coupe suisse en 2011. Une personne a été blessée par une bouteille que des supporters avaient jetée par la fenêtre d'un train spécial en marche. En outre, les trains spéciaux ont été considérablement endommagés et le trafic ferroviaire a été sérieusement perturbé. Du fait de l'obligation de transporter, les entreprises n'ont actuellement pas de moyens suffisants d'exclure des transports publics les groupes de supporters. Leur stratégie actuelle vise à séparer les supporters des passagers réguliers dans le trafic prévu à l'horaire, mais elle ne permet pas d'endiguer suffisamment les effets secondaires négatifs.

Contenu du projet

Par la présente modification de loi, il s'agit de créer des bases légales qui permettent de garantir la sécurité des transports publics lors des déplacements de groupes de supporters et d'éviter des dégâts. Le Conseil fédéral propose donc d'ajouter un art. 12a à la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (RS 745.1) et d'assouplir l'obligation de transporter. Les entreprises ferroviaires et de bus pourront contraindre les supporters qui se rendent à une manifestation sportive à utiliser des trains ou des bus affrétés. De plus, le Conseil fédéral souhaite créer une nouvelle disposition sur la responsabilité civile: dans certaines circonstances, les clubs sportifs seront responsables des dommages matériels et corporels causés par leurs supporters.

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Les supporters, risque sécuritaire pour les transports publics

Le déplacement de supporters qui se rendent aux manifestations externes de leur club sportif est un grand défi pour les transports publics. Les trains spéciaux comme ceux que les CFF utilisent depuis longtemps pour les transports de supporters, en particulier, sont régulièrement le théâtre d'incidents parfois graves. Ces incidents mettent en danger la sécurité des autres usagers des transports publics ainsi que du personnel ferroviaire. Ainsi, par exemple, les supporters du FC Sion ont jeté des bouteilles et d'autres objets par les fenêtres d'un train spécial lors de leur déplacement à la finale de la Coupe suisse 2011: une personne étrangère à la manifestation a été blessée en gare de Lausanne. Si personne n'a été blessé lors du passage du train dans les gares de Neuchâtel et de Bienne, c'est parce que les quais avoisinants ont été évacués à temps. Durant la saison 2010/2011, trois policiers ont été blessés lors d'autres incidents liés à des trains de supporters. D'autres actes tels que l'usage intempestif du frein d'urgence ou l'embarquement et le débarquement désordonnés menacent également la sécurité des transports publics.

A plusieurs reprises, on a vu des groupes de supporters refuser de quitter les trains spéciaux aux arrêts proches des stades prévus par les entreprises de transport et les autorités. Ces groupes descendent alors aux gares principales et forment de longues processions jusqu'au stade. Jusqu'ici, les entreprises de transport, les autorités et la police ont renoncé à arrêter les trains spéciaux à la gare de destination à proximité du stade et à contraindre les supporters à quitter le train à ladite gare, quitte à recourir aux forces policières, cela afin d'éviter que les supporters prennent les trains normaux prévus à l'horaire.

Le comportement des supporters dans les trains spéciaux a aussi des conséquences financières considérables: pour les CFF, l'exécution de transports spéciaux – y compris les titres de transport à prix réduit, l'organisation, les réparations, le nettoyage et les mesures de sécurité – entraîne chaque année des coûts non couverts élevés: les CFF avancent un chiffre de l'ordre de trois millions de francs, quoique cette somme inclue encore d'autres coûts. Les entreprises de transports urbains et d'autres chemins de fer tels que le BLS sont également touchés sporadiquement par le hooliganisme.

A ce jour, les trains spéciaux pour des matchs à l'étranger sont assez rares et ont donné lieu à moins de problèmes. On suppose que les supporters craignent des sanctions plus strictes à l'étranger. Le phénomène s'est par ailleurs concentré essentiellement sur le football; les problèmes sont actuellement moindres lors de matchs d'autres sports d'équipe tels que le hockey sur glace.

1.1.2 Transports de supporters – le système actuel

A l'heure actuelle, les CFF et les entreprises de transports urbains proposent des trains et des bus spéciaux principalement pour séparer les supporters des passagers réguliers. Pour les entreprises de transports urbains, il s'agit également d'absorber le surcroît de trafic qu'occasionnent les manifestations sportives. Les entreprises de transport n'ont toutefois pas la possibilité de refuser aux supporters l'accès aux trains prévus selon l'horaire. L'art. 12 de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)¹ les force en effet à accepter tous les voyageurs à bord des trains prévus selon l'horaire. Des exceptions, d'ailleurs difficiles à imposer, ne sont admises que dans des cas particuliers et ne peuvent pas s'appliquer à des groupes entiers.

Les CFF proposent systématiquement des trains spéciaux pour tous les matchs qu'ils estiment à haut risque et qu'ils ont classés «rouge». D'entente avec les représentants des supporters, avec lesquels les divisions locales de vente des CFF entretiennent des contacts réguliers, ils proposent d'autres trains spéciaux ou des voitures supplémentaires accrochées aux trains réguliers.

Afin d'inciter les supporters à prendre les trains spéciaux, les CFF offrent des billets à prix spécial: un billet aller-retour en train spécial coûte ainsi 22 francs (44 francs sans abonnement demi-tarif), ou 33 francs (66 francs) pour un trajet de plus de 200 km. En règle générale, ce tarif est nettement plus avantageux qu'un billet normal. Les supporters qui montrent leur billet d'entrée au match en question au guichet de l'entreprise de transport sont autorisés à acquérir un billet spécial. Les clubs recevants livrent au club visiteur les billets d'entrée aux matchs plusieurs jours voire plusieurs semaines à l'avance. Le club visiteur les vend à ses supporters. Outre le prix attrayant du billet pour un train spécial, la possibilité de vivre l'expérience en groupe contribue en règle générale à une bonne acceptation et à la fréquentation des trains spéciaux. Au total, durant la saison 2010/2011, les CFF ont transporté 60 000 supporters dans 130 trains spéciaux.

Dans les trains spéciaux, le personnel de train et la police des transports accompagnent les supporters. La décision des CFF d'équiper la police des transports d'armes à feu dès l'été 2012 ne concerne pas l'accompagnement des trains spéciaux pour supporters: les CFF déclarent expressément ne pas vouloir faire accompagner ces trains par des policiers armés. Aux gares de destination des supporters, des assistants-clientèle des CFF veillent, en collaboration avec la police locale, la police des transports et Securitrans, à séparer les passagers des trains spéciaux des clients réguliers des transports publics.

1.1.3 Mesures immédiates dans le cadre juridique actuel

L'Office fédéral des transports (OFT) a chargé les CFF d'effectuer une analyse de risques en 2011 sur les trains spéciaux pour les supporters de clubs sportifs. Les CFF ont déjà pris diverses mesures immédiates dans le cadre des possibilités offertes par le droit en vigueur. Ainsi par exemple, ils ont démarré en été 2011 une exploitation pilote en partenariat avec le club de football «Berner Young Boys» (YB). Dans ce partenariat, YB s'engage à organiser l'accompagnement de ses supporters dans les trains spéciaux lorsque le club joue un match à l'extérieur et à veiller à la sécurité et

¹ RS 745.1

à la propreté. En revanche, le club n'assume pas de responsabilité en cas de dommage matériel. A la fin des qualifications 2011/2012, le bilan des CFF et d'YB est positif. Les CFF souhaitent conclure des conventions semblables avec d'autres clubs sportifs.

Les CFF prévoient aussi de transformer les trains spéciaux. Les voitures seront conçues de sorte que le conducteur de locomotive pourra ignorer l'usage intempestif du frein d'urgence (pontage du frein d'urgence). Le mécanisme de fermeture des portes sera adapté pour que les portes ne s'ouvrent plus que d'un seul côté (ouverture sélective des portes). Et les fenêtres seront adaptées de sorte que l'on ne puisse plus jeter des objets au-dehors. Ces mesures ne suffisent toutefois pas à résoudre les problèmes des supporters à l'origine d'échauffourées. Il est donc indispensable de modifier la loi afin de compléter judicieusement lesdites mesures.

1.2 La nouvelle réglementation proposée

La révision proposée de la LTV (p-LTV) poursuit deux objectifs: l'assouplissement, à certaines conditions, de l'obligation générale de transporter et la définition des états de fait constitutifs de responsabilité civile pour les clubs sportifs. Dans certaines circonstances, les entreprises de transport pourront tenir ceux-ci pour responsables des dégâts causés par leurs supporters qui se rendent à une manifestation sportive ou qui en reviennent. Il est prévu que les entreprises de transport et les clubs sportifs commencent par régler les questions de responsabilité de gré à gré dans les limites du contrat d'affrètement. Les nouvelles dispositions sur la responsabilité civile ne seront applicables que si les parties ne parviennent pas à trouver un accord, alors que l'entreprise de transport a proposé une prestation appropriée. En cas de litige, ces questions pourront être déférées au tribunal civil.

1.2.1 Assouplissement de l'obligation de transporter

Le nouvel art. 12a p-LTV prévoit que les entreprises de transport pourront restreindre, voire refuser le transport de supporters à destination ou en provenance d'une manifestation sportive, à condition d'avoir proposé préalablement au club sportif d'affréter un moyen de transport mis spécialement à disposition pour ce transport.

Lorsqu'un tel affrètement sera proposé à un club sportif à des conditions appropriées, les supporters du club en question n'auront plus droit aux moyens de transport prévus à l'horaire. Dans ce contexte, l'obligation de transporter sera donc levée. Cette réglementation vise à ce que les autres passagers et le service régulier prévu selon l'horaire ne soient pas importunés ou dérangés par les supporters.

Les entreprises de transport seront libres de proposer de leur propre initiative des trains spéciaux et de vendre des titres de transport ad hoc. Dans l'intérêt des entreprises, ceux-ci ne devraient pas coûter plus cher que les billets pour les transports prévus à l'horaire, afin que les supporters soient incités à prendre les trains spéciaux. Quoi qu'il en soit et même si aucun contrat d'affrètement n'a été conclu, les entreprises conservent le droit de refuser de transporter des supporters par les moyens prévus à l'horaire.

1.2.2 Définition d'un état de fait constitutif de responsabilité civile

Lorsqu'un contrat d'affrètement sera conclu, il stipulera les droits et les obligations respectifs du club sportif et de l'entreprise de transport, notamment en ce qui concerne la responsabilité civile. Ainsi, le contrat peut prévoir – par analogie au projet pilote mené avec YB (cf. ch. 1.1.3) – l'accompagnement par un nombre suffisant de responsables de l'encadrement des supporters du club sportif. Si cette mesure est mise en œuvre, les obligations du club envers l'entreprise de transport sont considérées comme remplies et le club est déchargé de toute responsabilité supplémentaire.

S'il n'a pas été possible de conclure un contrat d'affrètement – que ce soit parce que le club sportif n'a pas souhaité de négociations ou que les négociations n'ont pas abouti –, le club sportif répondra des dommages que ses supporters auront causés à l'entreprise de transport. Cette disposition doit inciter les clubs sportifs à faire usage de l'affrètement proposé (à des conditions appropriées) par l'entreprise de transport et à conclure des contrats de gré à gré. Aussi la Confédération est-elle d'avis qu'il faut manifestement donner la préférence aux solutions contractuelles.

La responsabilité légale portera aussi bien sur les dommages corporels que subirait le personnel de l'entreprise de transport que sur les dégâts matériels causés à ses moyens de transport, à ses constructions et à d'autres installations. Elle est toutefois soumise à la condition que les personnes qui auront réellement causé le dommage n'aient pas pu être identifiées. En l'occurrence, les clubs sportifs ne seront tenus pour responsables qu'à titre subsidiaire. Ils pourront en outre se dégager de cette responsabilité s'ils prouvent qu'ils ont préalablement pris toutes les précautions qui s'imposent pour éviter le dommage survenu.

1.2.3 Précision des motifs de l'exclusion

Le complément apporté à l'art. 12, al. 2, LTV vise à préciser que le Conseil fédéral pourra suspendre l'obligation de transporter des entreprises non seulement pour des raisons de sécurité d'exploitation mais aussi pour des motifs relevant du maintien de l'ordre public. Le Conseil fédéral doit disposer d'une base légale claire afin qu'il puisse compléter, le cas échéant, dans l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs², les raisons qui justifient la suspension de l'obligation de transporter. Ces raisons sont valables de manière générale et ne sont pas limitées aux déplacements à des manifestations sportives. Les dispositions en vigueur résultent de l'évolution historique et sont principalement dues au transport de marchandises dangereuses.

1.2.4 Rapport avec le concordat intercantonal

Il faut considérer les modifications proposées de la LTV en étroite corrélation avec la révision du concordat du 15 novembre 2007 instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives, révision qui a été adoptée le 2 février 2012

² RS 745.11

par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Par cette révision, la CCDJP a notamment pour but de soumettre au régime de l'autorisation les matchs de football ou de hockey sur glace des ligues supérieures. Cette obligation d'obtenir une autorisation permet aux autorités d'imposer des charges aux organisateurs (privés) de manifestations sportives. Il s'agit, entre autres, de lier l'autorisation à la condition que les supporters du club visiteur se rendent au match et en reviennent par train spécial.

A noter que, pour des motifs de sécurité du droit, les dispositions de ce type que les autorités seraient amenées à prendre primerait l'obligation générale de transporter. L'OFT a pris, au cours des années précédentes, des décisions similaires en rapport avec le Forum économique mondial (WEF) à Davos. Sur instruction de la police, le chemin de fer rhétique avait alors dû restreindre temporairement ses courses.

Lors de la consultation, le projet de la CCDJP a rencontré un écho fondamentalement positif auprès des cantons, des villes, des autorités fédérales et des partis. La révision du concordat intercantonal étayera l'effet de la présente modification de la LTV. La combinaison des deux actes laisse supposer que les supporters prendront dans tous les cas les trains spéciaux, sous peine de ne pas avoir accès au stade. Comme les supporters ne seront acheminés à la gare proche du stade que s'ils se comportent correctement, il est dans leur intérêt que les courses spéciales se déroulent sans heurts.

Toutefois, la révision de la LTV ne pourra déployer tous ses effets que lorsque la révision du concordat intercantonal sera mise en œuvre dans les cantons. Si ledit concordat devait ne pas entrer en vigueur, l'effet de la révision de la LTV en serait amoindri.

1.2.5 Délimitation de la nouvelle réglementation

Le problème des hooligans ne concerne pas que les transports publics. Dans les stades et aux abords de ceux-ci, des incidents tels que l'allumage illicite d'engins pyrotechniques surviennent régulièrement. Ces problèmes relèvent toutefois de la compétence des cantons, de la police et des clubs sportifs et ne sont pas traités dans le présent projet. Il ne s'agit pas non plus de traiter ici le problème des éventuelles altercations entre différents groupes de supporters lors du transport routier.

1.3 Motivation et évaluation de la solution proposée

1.3.1 Introduction

Les entreprises de transport ont exploité dans une large mesure les possibilités que leur offre la législation actuelle afin d'empêcher des dommages corporels et matériels. Etant donné que l'obligation de transporter inscrite dans la loi ne peut guère être restreinte et qu'il est difficile d'apporter des preuves incriminant les vandales, les entreprises ne sont pas en mesure d'assumer leur responsabilité en matière de sécurité des transports publics lors des transports par trains spéciaux.

On ignore encore si d'autres clubs sportifs suivront l'exemple du projet pilote mené avec les CFF et YB (voir ch. 1.1.3). De même, on ignore si les clubs sportifs accepteront d'endosser la responsabilité d'éventuelles déprédations. Après que les mesures coercitives temporaires mises en place lors du championnat d'Europe de football de 2008 et du championnat du monde de hockey sur glace de 2009 sont devenues caduques, les milieux concernés ont tenté de résoudre le problème par des solutions consensuelles entre les autorités et les clubs sportifs, mais l'expérience n'a été que partiellement concluante.

Au vu de cette situation insatisfaisante, le Conseil fédéral propose les modifications de loi qui s'imposent pour mieux résoudre les problèmes auxquels se voient confrontés les transports publics lors de manifestations sportives.

1.3.2 Solutions rejetées

La solution proposée constitue un tout cohérent pourvu de mécanismes incitatifs. Si l'on n'introduisait que quelques éléments de la modification de loi envisagée, ceux-ci ne déploieraient pas un effet suffisant, c.-à-d. que l'on ne parviendrait pas à empêcher efficacement les supporters enclins à la violence de menacer la sécurité des transports publics. Diverses autres solutions envisageables ont été étudiées mais rejetées pour les raisons suivantes.

Statu quo

A l'heure actuelle, les entreprises de transport proposent, de leur propre initiative – c.-à-d. sans mandat des clubs sportifs – et sans y être obligées, des moyens de transport spéciaux pour les groupes de supporters.

Sans la modification de loi proposée, ces entreprises pourraient être tentées, dans certaines situations, de ne plus proposer de tels moyens de transport spéciaux afin d'économiser des coûts et de ne pas s'exposer aux risques afférents à ces transports.

En l'occurrence, le problème du transport ne serait pas résolu, puisque les supporters privés de moyen de transport spécial tenteraient de se rabattre sur les moyens de transport prévus à l'horaire.

Dispositions spéciales lors de manifestations à risques

On a examiné s'il fallait édicter des dispositions particulières applicables aux manifestations présentant un risque accru. On pourrait alors, par exemple, contraindre les clubs sportifs à commander un moyen de transport spécial pour les manifestations à risques particulièrement élevés. La question se pose alors de savoir qui décide, et selon quels critères, s'il s'agit d'une manifestation à risque ou d'une rencontre réglementée. Or les décisions à ce sujet pourraient susciter des controverses majeures et donner lieu à d'autres actes destructeurs par des supporters enclins à la violence. Enfin, ce procédé générerait un travail administratif considérable. C'est pourquoi cette solution n'a pas été retenue.

Extension de la responsabilité aux transports réguliers

Lors de l'élaboration du présent projet, on s'est demandé si les nouvelles dispositions sur la responsabilité applicables aux transports spéciaux pouvaient inciter les supporters à prendre les trains prévus à l'horaire et si, par conséquent, il ne fallait pas soumettre également les transports réguliers à ces dispositions.

Or une telle réglementation générale n'est pas nécessaire, car lorsque les entreprises de transport proposeront un contrat d'affrètement approprié, elles ne seront de toute façon plus obligées de transporter les groupes de supporters par les moyens de transport réguliers prévus à l'horaire. Si cette restriction de l'obligation de transporter est acceptée, il n'y a pas de raison de supposer que des états de fait constitutifs de responsabilité civile se produiront dans les moyens de transport du service régulier. Le seul fait qu'un club sportif soit tenu pour responsable ne devrait pas non plus constituer une incitation suffisante pour ses supporters à prendre les transports publics réguliers au lieu d'un train spécial. Il serait en outre injuste de faire endosser à un club sportif la responsabilité du comportement de ses supporters qui, en prenant des moyens de transport prévus à l'horaire, se soustraient à son domaine d'influence alors que le club assume déjà la responsabilité du comportement de ses supporters dans les trains affrétés ou spéciaux.

Indemnités pour les mesures de sécurité et le nettoyage

Certaines entreprises de transport demandent une réglementation des indemnités en sus des nouvelles dispositions sur la responsabilité civile. Elles souhaitent que les organisateurs de manifestations sportives prennent en charge les coûts des mesures de sécurité et du nettoyage qu'occasionnent les transports spéciaux. Il est toutefois difficile de délimiter clairement ces mesures par rapport au service régulier. On a donc renoncé à cette disposition.

Interdiction de boissons alcoolisées

Différents milieux ont proposé d'inscrire dans la LTV une interdiction des boissons alcoolisées dans les trains de supporters. Il serait toutefois disproportionné d'interdire l'alcool au niveau de la loi. Par ailleurs, le droit en vigueur permet à un club sportif qui affrète un train d'y limiter ou d'y interdire les boissons alcoolisées.

1.3.3 Résultats de la procédure de consultation

La majorité des milieux consultés approuve la modification de la LTV et notamment l'assouplissement de l'obligation de transporter. Toutefois deux fronts se profilent clairement: les cantons et les entreprises de transport, qui approuvent le projet, et les organisations, qui le refusent. Le projet est majoritairement considéré comme difficile à mettre en œuvre. Plusieurs parties exigent un contrôle des supporters avant l'embarquement, c.-à-d. sur les quais, voire avant l'accès aux quais, ce que d'autres parties estiment irréalisable. Certaines organisations évoquent la problématique de l'arbitraire potentiel inhérent au contrôle des supporters, car les supporters ne sont pas reconnaissables comme tels. Quelques milieux demandent que les familles et les groupes pacifiques puissent continuer de prendre les trains prévus à l'horaire. Un tiers des avis rendus soutient le modèle YB et souhaite que les trains spéciaux soient accompagnés par des responsables de l'encadrement des supporters du club visiteur. Bon nombre des milieux consultés apprécient la solution des billets combinés. Le

fait d'imputer aux clubs la responsabilité d'éventuels dégâts causés dans les trains spéciaux est majoritairement accepté. Quelques parties approuvent l'extension de cette responsabilité aux trains prévus à l'horaire (dans la mesure où un train spécial a été mis à disposition).

Les partis politiques sont tous, sans exception, favorables au projet. L'UDC souligne toutefois que celui-ci représente une atteinte considérable à la liberté personnelle.

Les groupes d'intérêt des associations sportives (Swissolympic, ASF, FSIH, Fancoaching Suisse et Referendum LMSI) rejettent d'une même voix la modification de loi. L'ASF est d'avis que le texte de loi ne satisfait pas aux exigences d'un Etat de droit. Elle le considère en outre comme disproportionné, car elle ne voit pas en quoi le projet serait propre à atteindre l'objectif visé et elle estime que les mesures qu'il autorise sont excessives.

Le détail des résultats de la procédure de consultation se trouve dans le rapport correspondant³.

1.4 Harmonisation des tâches et des finances

L'élaboration et la mise en œuvre de la nouvelle réglementation n'entraîne pas de frais disproportionnés. Les actes de violence commis lors de manifestations sportives ont pris tant d'importance pour la sécurité des transports publics que de nouvelles conditions-cadre sont justifiées. Les modifications de la LTV ne devraient générer de surcoûts ni pour la Confédération ni pour les cantons.

1.5 Comparaison juridique, notamment avec le droit européen

Le droit communautaire ne contient pas de dispositions qui seraient comparables à celles prévues par le projet. Conformément à l'art. 72 de la version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les Etats membres de l'UE sont responsables du maintien de l'ordre public et de la sauvegarde de la sécurité intérieure. Il appartient donc à ceux-ci d'édicter les prescriptions légales ad hoc. La situation dans quelques Etats membres de l'UE est présentée ci-après au sens d'une comparaison juridique.

Les Pays-Bas, la Belgique et la Grande-Bretagne ont des systèmes de trains spéciaux et de billets combinés similaires à ceux que le Conseil fédéral propose d'introduire en Suisse.

1.5.1 Pays-Bas

Aux Pays-Bas, des conventions contraignent les supporters du club sportif invité à se rendre aux matchs par certains moyens de transport (bus ou trains affrétés). Les maires des villes dans lesquels les matchs ont lieu jouent un rôle important: ce sont

³ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2012 > DETEC

eux qui décident du mode de déplacement des supporters. Ils peuvent renvoyer ces derniers s'ils ne se conforment pas aux prescriptions. Les clubs sportifs affrètent les trains et sont légalement tenus de prendre en charge les frais liés à d'éventuels dégâts. Au retour du train affrété, les représentants du club sportif et de l'entreprise de transport contrôlent les véhicules et dressent une liste des dommages. Par ailleurs, les clubs sportifs participent aux mesures de sécurité dans les trains et dans les gares. Sur le réseau, les trains affrétés ont la priorité et circulent sans arrêt entre les gares de départ et de destination.

1.5.2 Belgique

En Belgique, la «loi football» vise à assurer la sécurité des personnes lors d'un match de football. Elle prévoit toute une série d'obligations auxquelles doivent se conformer les spectateurs et les organisateurs. Un spectateur qui commet un acte interdit lors d'un match de football peut, en vertu de ladite loi, être puni d'une amende ou interdit de stade. Les deux sanctions peuvent être cumulées. Lors de matchs à risques, les supporters du club visiteur ne peuvent acquérir que des billets combinés. Ils sont, par exemple, transportés par bus jusqu'au stade où ils parviennent directement à la tribune des visiteurs par un secteur séparé. Le contact avec les supporters du club adverse est ainsi évité. Une unité de la police fédérale, la Cellule Football, est chargée de la surveillance.

1.5.3 Grande-Bretagne

En Angleterre, les bases légales se sont développées au fil des ans. Le premier acte normatif mis en place, le «Sporting Events (Control of Alcohol) Act 1985», interdit la possession de boissons alcoolisées dans les trains spéciaux et dans les bus à destination des matchs de football. En vertu de cette loi, la police peut fouiller des personnes, perquisitionner des trains ou des bus, arrêter des personnes et sanctionner des infractions. Les différentes mesures contre la violence sont fixées dans le «Football Banning Order» (FBO). Cet instrument a pour but d'empêcher les actes de violence en rapport avec le football ainsi que la mise en danger de la sécurité à l'intérieur du pays et à l'étranger.

1.5.4 Allemagne

En Allemagne, il n'existe pas de base légale visant le hooliganisme en particulier. Ce sont essentiellement les articles ordinaires du droit pénal qui sont appliqués. Il appartient en premier lieu à l'organisateur (en général le club sportif recevant) d'assurer la sécurité dans le stade ou à l'endroit de la manifestation et d'empêcher les problèmes durant la manifestation proprement dite. L'organisateur est également tenu de prendre des mesures préventives contre les débordements violents (par ex. séparation stricte des supporters dans le stade lorsqu'il y a risque de violence). Par ailleurs, l'Allemagne mise sur d'importants effectifs de policiers pour lutter contre le hooliganisme.

1.6 Mise en œuvre

Les CFF sont l'entreprise principalement concernée par le présent projet; ils approuvent la modification de loi et ne voient pas d'entraves fondamentales à sa mise en œuvre.

La modification de la LTV nécessitera d'adapter l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs⁴. Il faudra notamment définir à quelles conditions l'obligation de transporter visée à l'art. 12, al. 2, p-LTV pourra être levée.

1.7 Classement d'intervention parlementaires

Le présent projet permettra d'atteindre l'objectif de l'intervention parlementaire suivante:

2012 M 12.3017 Violences lors de manifestations sportives. Modification de la loi sur le transport de voyageurs (N 24.09.2012, E 13.12.2012, Commission de la politique de sécurité CN)

Le Conseil fédéral propose donc de la classer.

2 Commentaires sur les différentes dispositions

Art. 12, al. 2, p-LTV

Grâce à l'extension de la compétence de délégation, le Conseil fédéral pourra investir les entreprises de transport du pouvoir d'exclure du transport toutes les personnes qui menacent la sûreté intérieure et l'ordre public.

L'ordre public comprend toutes les règles jugées indispensables à la coexistence réglée des particuliers.

La sûreté intérieure implique l'inviolabilité de l'ordre juridique objectif, des biens individuels (vie, santé, liberté, propriété, honneur etc.) et des aménagements de l'Etat⁵.

Les infractions considérables ou répétées aux prescriptions légales ou aux décisions des autorités et l'inexécution des obligations de droit public ou privé constituent donc une violation de la sûreté intérieure et de l'ordre public. Y sont aussi assimilables les actes qui, considérés isolément, ne justifient pas l'exclusion du transport mais dont la répétition indique que la personne qui les commet n'est pas disposée à se conformer à l'ordre public.

Les entreprises auront la possibilité, dans certaines conditions, d'exclure du transport des particuliers et ce, dans d'autres contextes que celui des manifestations sportives.

⁴ RS 745.11

⁵ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5^e édition, ch. marg. 2433.

Cette possibilité d'exclusion pourrait être appliquée, par exemple, aux personnes interdites de stade. Par ailleurs, les resquilleurs notoires et les personnes qui agressent le personnel pourront désormais être exclus temporairement du transport.

Art. 12a p-LTV

Al. 1

L'entreprise de transport aura la possibilité de restreindre ou de refuser le transport de supporters (reconnaissables en tant que tels) d'un club sportif par les moyens prévus à l'horaire, pour autant qu'elle ait proposé à temps au club sportif un contrat d'affrètement à des conditions appropriées en vue du transport de ses supporters. La disposition n'oblige pas les entreprises de transport à faire une telle offre aux clubs sportifs.

Est considéré comme transport non seulement la prestation d'acheminement proprement dite, mais aussi l'utilisation (préalable et postérieure) des installations de l'entreprise de transport, comme par exemple le séjour dans les bâtiments de gare avant de faire route vers la manifestation sportive.

L'offre d'une entreprise de transport est considérée comme appropriée lorsqu'elle tient compte de manière équitable des possibilités financières, juridiques et pratiques du club sportif d'une part, et des intérêts légitimes de l'entreprise de transport, d'autre part. Les conventions déjà conclues selon le droit actuel pourront servir de modèle, notamment celles du modèle YB (cf. ch. 1.1.3). Une offre ne serait pas appropriée si la responsabilité était imputée unilatéralement au club sportif. L'évaluation de l'adéquation d'une offre se fera *ex ante* sur la base des expériences faites à ce jour (par ex. avec le modèle YB).

Le contrat d'affrètement devrait régler de façon judicieuse notamment la responsabilité, le prix du transport, l'offre de place, les lieux de départ et de destination ainsi que les horaires de départ. Il n'existe toutefois aucune obligation de régler tous ces points. L'énumération ci-dessus vise surtout à indiquer les points principaux sur lesquels porte l'évaluation quant à l'adéquation d'une offre.

Responsabilité: le club sportif et l'entreprise de transport conviendront des mesures à prendre pour éviter des dégâts et dégager le club sportif de toute responsabilité supplémentaire. Ainsi le club sportif pourra par ex. présenter à l'entreprise de transport un concept de sécurité et se concerter avec elle sur les mesures de sécurité prévues. L'accompagnement par les responsables de l'encadrement des supporters ou les collaborateurs à la sécurité du club, et notamment le nombre requis de personnes, fera partie intégrante du concept de sécurité.

Prix du transport: afin d'inciter les supporters à prendre un train affrété, le prix du transport devrait être inférieur au prix du transport effectué par les moyens prévus à l'horaire. Ce prix ne doit en aucun cas être supérieur au prix d'un billet normal. Les entreprises devraient s'efforcer d'encourager les supporters à utiliser les trains spéciaux grâce à des prix attractifs. Quant aux clubs qui affrètent un transport spécial pour leurs supporters, ils ne devraient pas non plus appliquer des tarifs plus élevés que ceux en vigueur pour le même trajet dans le service régulier. Lorsque le commanditaire acquitte un prix forfaitaire pour le moyen de transport affrété, il assume aussi le risque lié au taux d'utilisation de ce dernier.

Offre de place: la place qu'offre un moyen de transport affrété devrait être fournie de façon à garantir l'ordre et la sécurité de manière optimale durant la course. Lors de la définition de l'offre de place, il convient également de tenir compte du temps de voyage.

Lieux de départ et de destination: le Conseil fédéral part du principe que les lieux de départ et de destination fixés dans les contrats seront les gares, stations et arrêts appropriés et qui ont fait leurs preuves à proximité des stades, à savoir notamment Bâle St. Jakob, Berne Wankdorf, Zurich Hardbrücke. Le choix des lieux de départ et de destination devrait se faire de manière à générer aussi peu de dépenses que possible pour la sécurité publique. Par ailleurs, il faudrait, dans la mesure du possible, ne pas entraver le reste du trafic ni les déplacements des passagers des courses prévues à l'horaire.

Horaires: lors de la définition des horaires (départ et arrivée), les parties contractantes tiendront compte notamment du concept de sécurité ainsi que des besoins de l'organisateur (en règle générale le club recevant).

Dès qu'une autorisation officielle est prévue ou disponible en vue de la manifestation sportive, elle doit impérativement être prise en compte par les parties contractantes (par ex. en rapport avec l'itinéraire et la plage horaire déterminante pour l'arrivée et le départ).

Une entreprise de transport pourra aussi, comme c'est déjà le cas, mettre de sa propre initiative un moyen de transport spécial à disposition des supporteurs sans faire d'offre préalable au club sportif. Dans ce cas, le contrat de transport sera alors conclu directement entre l'entreprise de transport et chaque voyageur, mais ni l'al. 1 (possibilité de refuser le transport) ni l'al. 2 (responsabilité) ne seront alors applicables.

Lorsque, malgré une offre appropriée, aucun contrat d'affrètement n'est conclu et que, dès lors, le droit de refuser le transport est constitué conformément à l'al. 1, il est laissé à l'appréciation de l'entreprise de laisser voyager les groupes visiblement pacifiques dans les courses prévues à l'horaire. Bien entendu, l'entreprise doit faire un usage responsable de cette marge d'appréciation et ne pas l'appliquer de manière arbitraire, étant donné que les entreprises accomplissent une tâche étatique (art. 35, al. 2, de la Constitution [Cst.]⁶). La distinction entre les supporteurs d'un club sportif et les voyageurs réguliers pourrait se faire selon les critères suivants: instructions de l'autorité locale d'approbation, informations sur les supporteurs à transporter, groupes visiblement organisés, comportement (sous influence de l'alcool, tapage, chants), humeur (agressivité), habillement (vêtements aux couleurs d'une équipe) ou encore objets que les personnes transportent.

Par ailleurs, l'organisateur de la manifestation peut, indépendamment de la présente réglementation et de la décision de l'entreprise de transport, décider s'il souhaite lier l'accès à la manifestation ou à certains secteurs (par ex. au secteur visiteurs) à la condition que chaque visiteur détienne un billet combiné afin d'encourager l'utilisation des transports publics ou d'un moyen de transport affrété. Cette compétence est fondée sur les règles d'utilisation des locaux de l'organisateur, qui lui permettent par exemple aussi d'interdire les objets dangereux. Les clauses de ce genre sont courantes lors de grandes manifestations et sont imprimées sur les billets d'entrée. D'autre part, l'organisateur de la manifestation est libre de décider si les supporteurs

qui ne sont pas venus avec les moyens de transport affrétés ont accès au secteur visiteurs, dans la mesure où l'autorité d'approbation n'a pas fixé d'autres conditions.

Al. 2

Si le club sportif renonce à conclure un contrat d'affrètement approprié bien que l'entreprise de transport lui en ait proposé un, il répond des dommages que les fans causeraient à l'entreprise durant le transport. De même qu'à l'al. 1, le transport inclut non seulement la prestation de transport proprement dite, mais aussi l'utilisation des autres installations de l'entreprise de transport.

La responsabilité correspond à une responsabilité objective simple. Le club sportif répond de tout dommage (y compris notamment les dégâts causés à l'infrastructure et aux véhicules) que subit l'entreprise. Pour que la responsabilité soit constituée, les exigences inhérentes à toute responsabilité civile doivent être remplies, c.-à-d. qu'il doit y avoir dommage, illicéité et un rapport de causalité entre l'acte d'un supporter et le dommage causé à l'entreprise.

Le club sportif n'est toutefois responsable qu'à titre subsidiaire, c.-à-d. si l'auteur du dommage ne peut pas être identifié. Le principe selon lequel c'est en premier lieu l'auteur d'un dommage qui est responsable par rapport à l'entreprise (ainsi qu'à des tiers) reste valable. En application de l'al. 2, l'entreprise de transport doit indiquer les mesures qu'elle a prises pour identifier l'auteur du dommage, par ex. en questionnant des témoins ou en visionnant des enregistrements vidéo. Ce n'est que lorsque le club sportif ou, en cas de litige, le tribunal, a été convaincu que ces mesures n'ont pas abouti que l'on peut envisager d'imputer la responsabilité au club sportif. L'al. 2 n'est pas applicable lorsque l'auteur d'un dommage est identifiable mais qu'il n'est pas en mesure ni obligé de réparer ce dernier pour une raison quelconque, par ex. en l'absence de tort ou de solvabilité.

La responsabilité est réglementée au présent article du p-LTV et non pas dans les dispositions sur la responsabilité, car il s'agit de la responsabilité de tiers. La section 9 de la LTV (art. 42 à 50) traite de la responsabilité contractuelle des entreprises et des voyageurs, et la section 10 (art. 51) de la responsabilité extracontractuelle de l'entreprise.

Al. 3

Le club sportif peut se dégager de la responsabilité en prouvant qu'il a pris tous les soins commandés par les circonstances pour détourner un dommage de ce genre. La formulation choisie s'appuie délibérément sur celle de la responsabilité de l'employeur (art. 55, al. 1, du code des obligations⁷), ce qui permet d'exprimer que la diligence exigée par la loi ne consiste pas uniquement en des actions subjectives conformes aux obligations, mais qu'elle est jugée selon l'ensemble des mesures objectives et commandées par les circonstances⁸. Pour faire preuve de la diligence requise lors de transports à destination de manifestations, le club sportif pourrait mettre à disposition un nombre suffisant de moyens de transport de rechange, faire appel à un nombre suffisant de personnes d'accompagnement et les préparer de manière adéquate à leurs tâches, informer ses supporters en temps utile et de façon appropriée de ces offres de rechange et collaborer dans une mesure suffisante avec les forces de sécurité publiques.

⁷ RS 220

⁸ Cf. Basler Kommentar OR I – Heierli/Schnyder, 5^e éd., Bâle 2011, art. 55 N 16.

Bien que la loi ne le mentionne pas expressément, un club sportif est libéré de la responsabilité civile faute de causalité s'il prouve que le dommage serait survenu même s'il avait pris les précautions qui s'imposaient.

Al. 4

Aux termes des al. 2 et 3, la responsabilité du club sportif est régie par les dispositions du code des obligations relatives aux actes illicites, dans la mesure où l'art. 12a p-LTV ne prévoit rien d'autre. Cette disposition s'applique par exemple à la détermination des dommages-intérêts ou au délai de prescription.

Art. 56, al. 1, p-LTV

Les éventuels litiges découlant des dispositions du nouvel art. 12a p-LTV relèvent du droit du patrimoine, que ce soit au sens large ou au sens strict. C'est pourquoi ils doivent être portés devant les tribunaux civils. Alors que les autres litiges visés à l'art. 56 opposent les clients et les entreprises de transport, les nouveaux contenus concernent les différends entre les entreprises de transport et les clubs sportifs.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

La nouvelle réglementation devrait entraîner une diminution des coûts non couverts que les entreprises de transport doivent assumer en rapport avec les transports de supporters. Elle profite également à la Confédération en tant que propriétaire des CFF. La mise en œuvre de la nouvelle réglementation ne requiert aucun poste supplémentaire à l'administration fédérale.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La nouvelle réglementation est alignée sur la révision du concordat intercantonal instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives; elle peut donc être mise en œuvre de manière efficace. Il n'est pas exclu que la mise en œuvre de la nouvelle réglementation occasionne des dépenses supplémentaires au début, étant donné qu'il faut informer les organes de police locaux du déroulement et que ceux-ci seront appelés, au besoin, à soutenir les entreprises de transport. Mais à long terme, la nouvelle réglementation devrait décharger quelque peu les cantons dans le domaine de la police. Si la nouvelle réglementation s'avère probante, on pourra s'attendre à un allègement pour les cantons et les communes.

3.3 Conséquences sur l'économie nationale

Le présent projet fournit aux entreprises des transports publics un instrument plus approprié à la lutte contre le vandalisme et la violence lors du transport de supporters. Il vise aussi à éviter les dégâts matériels lors de ces transports et impute aux clubs sportifs, en tant qu'auteurs indirects d'une manifestation sportive, le devoir de diligence et la responsabilité. La diminution des coûts de réparation des dégâts

matériels déchargera les entreprises de transport et, indirectement, les cantons ainsi que la Confédération. Le projet n'a pas de conséquences directes sur l'environnement. La nouvelle réglementation garantit que les clubs sportifs pourront continuer de vendre des billets aux supporters des équipes invitées. Dans le meilleur des cas, le nouveau système, du fait qu'il y aura moins de supporters à risque à craindre dans les transports publics, pourrait mener à une augmentation du nombre de spectateurs. Dans l'ensemble, les conséquences sur l'économie nationale sont faibles.

3.4 Conséquences pour la société

La nouvelle réglementation est un signe net de la volonté de stopper la violence et les déprédations dans l'espace public. La grande majorité des clients des transports publics profitera d'une sécurité plus élevée.

3.5 Autres conséquences

Il n'y a pas à s'attendre à des conséquences pour l'environnement ni à d'autres conséquences.

4 Rapport avec le programme de législature

Le présent message est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁹.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Conformément aux art. 87 et 92 Cst., la Confédération est compétente pour édicter les lois qui relèvent du transport de voyageurs. Aux termes de l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui. Par ailleurs, toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé. Or les restrictions planifiées par le présent projet le sont clairement, au vu des dangers que représentent, pour les transports publics, les personnes enclines à la violence lors de manifestations sportives.

5.2 Compatibilité avec le droit international

Le présent projet ne concerne pas les engagements internationaux de la Suisse. La nouvelle réglementation n'est notamment pas touchée par le champ d'application de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route¹⁰.

⁹ FF 2012 349, en l'occurrence 479

¹⁰ RS 0.740.72

5.3 Forme de l'acte normatif

L'obligation de transporter est fixée dans la LTV. L'assouplissement de ladite obligation doit être réglée par une modification de cette loi.

5.4 Protection des données

L'extension prévue à l'art. 12, al. 2, p-LTV est de faible envergure; aussi est-elle suffisamment couverte par les dispositions légales en vigueur sur le traitement des données fixées à l'art. 54, al. 2, LTV.