

**Rapport
du Conseil fédéral en exécution
du postulat Glanzmann 11.3875 du
28 septembre 2011
Violences lors de manifestations sportives**

du ...

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

En exécution du postulat Glanzmann du 28 septembre 2011 (11.3875 «Violences lors de manifestations sportives»), nous vous soumettons le présent rapport.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Date

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé

Depuis quelques années, une attention croissante est portée aux questions relatives à la violence lors de manifestations sportives, en particulier à la répartition des tâches, complexe et hermétique, entre la Confédération, les cantons, les associations sportives et les exploitants de stades. Dans ce contexte, la législation de la Confédération et des cantons en la matière est de plus en plus discutée au niveau politique et est même critiquée par l'opinion publique. Enfin, divers incidents et débordements ont suscité la controverse, l'intérêt du public et donné lieu à plusieurs interventions parlementaires.

Le Conseil fédéral soumet le présent rapport en exécution du postulat Glanzmann du 28 septembre 2011 (11.3875 «Violences lors de manifestations sportives»). Le postulat a la teneur suivante:

«Je charge le Conseil fédéral de présenter un rapport sur les problèmes liés au hooliganisme lors de manifestations sportives et d'examiner les mesures qui pourraient être prises pour lutter contre ces problèmes, notamment sur le plan national.

Il examinera si de nouvelles bases légales permettraient d'assurer davantage de sécurité, par exemple en soumettant à autorisation les grandes manifestations sportives, en introduisant des sanctions pénales applicables aux associations qui ne mettent pas en place les mesures de sécurité ou dont les supporters commettent des actes de violence. Il examinera également dans quelle mesure l'Association suisse de football peut être tenue de répondre pour ses membres. Enfin, il examinera la possibilité de publier sur Internet les photos des auteurs de violence qui n'ont pas pu être identifiés.

Les problèmes liés à la violence dans le sport ne sont pas résolus à l'échelon de la Confédération. La table ronde qui réunissait tous les partenaires a été dissoute. L'Association suisse de football ne veut pas s'attaquer aux problèmes et renvoie la balle aux cantons et aux villes concernées. Les supporters créent des zones de non-droit, qu'ils aient recours à des menaces ou à la violence. Dans les cantons, la police doit assurer chaque fin de semaine des engagements supplémentaires, payés par le contribuable. La population est de plus en plus irritée par le fait que quelques supporters créent chaque fin de semaine des débordements sans que personne ne veuille prendre les choses en main.»

La structure du présent rapport reprend celle du mandat contenu dans le postulat: la première partie présente l'analyse de la situation actuelle et la répartition actuelle des tâches entre la Confédération, les cantons et les associations sportives. S'ensuit la description de diverses faiblesses et différents problèmes du système actuel et, enfin, des propositions concernant la manière de les résoudre. Le présent rapport a pour but de fournir une vue d'ensemble du sujet tout en mettant l'accent sur les aspects développés dans le postulat. L'Office fédéral de la police (fedpol), chargé d'élaborer le présent rapport, a mis en place à cette fin un groupe de suivi, au sein duquel sont représentés tous les offices fédéraux directement concernés et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et

police (CCDJP), de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) et des associations sportives.

Le rapport et les mesures exigées par le postulat existent déjà pour la plupart. Ainsi, la version révisée du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives permet aux autorités compétentes de soumettre l'organisation de manifestations sportives à autorisation et d'y assortir des conditions. Par ailleurs, comme la pratique le montre, il est possible de remettre aux autorités de poursuite pénale les criminels inconnus dans le cadre d'une recherche menée sur Internet. Dans le droit des associations, il existe des dispositions autorisant de sanctionner les clubs manquant à leurs devoirs. Il existe également des plates-formes de coopération: après la dissolution de la table ronde, le groupe de coordination Violence dans le contexte de manifestations sportives a été mis en place sous la direction de la CCDJP.

Toute mesure doit avoir pour objectif principal d'endiguer et d'empêcher la violence lors de manifestations sportives tout en tenant compte du principe de proportionnalité. Ce but ne peut être atteint au moyen de la seule répression. Il s'agit dans le fond d'empêcher la petite minorité constituée par les supporters violents de provoquer des débordements. Les supporters pacifiques, qui sont bien plus nombreux, devraient se voir imposer le moins de limitations possibles mais toutefois en quantité nécessaire. Il convient là de garder le sens des proportions. Tous les supporters se trouvant dans les virages d'un stade ne sont de loin pas enclins à la violence. Le supporter ordinaire et pacifique ne devrait pas subir de mesures supplémentaires. On ne peut toutefois pas éviter qu'il soit touché directement ou indirectement par des débordements violents contre lesquels des mesures doivent être prises.

Le Conseil fédéral est conscient de l'importance extrême de l'efficacité et de la qualité de la coopération entre la Confédération, les cantons et les associations sportives pour traiter les cas de violence lors de manifestations sportives. Il ressort du présent rapport que des améliorations sont certes nécessaires et que certaines mesures doivent être soumises à un examen approfondi. Mais il convient aussi de relever que certaines mesures ne sont appliquées que depuis peu et que l'on ne dispose dès lors pas encore de résultats concrets. De par le chemin qu'elle emprunte, la Suisse est cependant sur la bonne voie. Si l'on compare la durée de la lutte contre la violence lors de manifestations sportives entreprise en Suisse avec celle appliquée dans d'autres pays qui sont concernés depuis plus longtemps et plus fortement par ce phénomène, on constate que la Suisse a fait de grands progrès en relativement peu de temps.

Table des matières

Condensé	2
Table des matières	4
Répertoire des abréviations	7
1 Mandat et organisation des travaux	8
1.1 Introduction	8
1.1.1 Contexte	8
1.1.2 Processus	9
1.2 Mandat	10
1.2.1 Contenu	10
1.2.2 Corrélations avec d'autres rapports et projets	10
1.2.2.1 Rapport du Conseil fédéral rédigé en exécution du postulat Malama 10.3045	10
1.2.2.2 Avant-projet de loi fédérale sur les tâches de police de la Confédération	11
1.2.2.3 Révision de la loi fédérale sur le transport des voyageurs	12
1.2.2.4 Avant-projet de nouvelle loi sur le renseignement	12
1.2.2.5 Rapport du Conseil fédéral sur le postulat de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats "Violences lors de manifestations sportives"	12
2 Etat des lieux sur le phénomène de la violence lors des manifestations sportives	13
2.1 Introduction	13
2.2 Evolution de la violence	13
2.3 Du point de vue juridique	15
2.4 Du point de vue sociologique et psychologique	16
2.5 Du point de vue des associations sportives	19
2.5.1 Association suisse de football et Swiss Football League	19
2.5.1.1 Introduction	19
2.5.1.2 Situation	19
2.5.1.3 Procédés et objectifs de toutes les mesures en matière de sécurité par la coopération	20
2.5.1.4 Perception par l'opinion publique et points de vue de l'ASF, de la SFL et des clubs	22
2.5.1.5 Résumé	23
2.5.2 Fédération suisse de hockey sur glace	23
2.5.3 Du point de vue de la CCDJP	25
2.5.3.1 Contexte	25
2.5.3.2 Situation actuelle	25
2.6 Bases légales en matière de violence dans le cadre de manifestations sportives	28
2.6.1 Compétences des cantons en matière de législation, d'application du droit et d'exécution	28

2.6.1.1	Souveraineté cantonale en matière de police – autonomie des cantons dans l'accomplissement de leurs tâches	28
2.6.1.2	Concordat du 15 novembre 2007 instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives	28
2.6.1.3	Le concordat révisé	29
2.6.2	Compétences de la Confédération en matière de législation et d'application du droit	30
2.6.2.1	Mandat général au sens de l'art. 57 Cst.	30
2.6.2.2	Réglementations de police administrative	31
2.6.2.3	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure et ordonnance d'exécution	31
2.6.2.4	Système d'information HOOGAN	32
2.6.3	Autorités compétentes et services privés	32
2.6.3.1	Autorités fédérales	32
2.6.3.2	Autorités cantonales et communales	33
2.6.3.3	Associations et clubs	33
2.7	Evolution de la jurisprudence et de la pratique législative	34
2.7.1	La question des coûts	34
2.7.2	Mesures	35
2.8	Evaluation de la jurisprudence	36
2.8.1	Analyse	36
2.8.2	Enseignements et recommandations	38
3	Sélection de points problématiques	39
3.1	Révision du concordat: critiques de la part des organisations de supporters et des partis	39
3.2	Critiques concernant la révision de la loi sur le transport de voyageurs	40
3.3	Possible non-adhésion au concordat révisé	41
3.4	La question non résolue des engins pyrotechniques	41
3.5	Violences et menaces contre des fonctionnaires	43
4	Solutions possibles	44
4.1	Instruments de procédure pénale et de droit pénal	44
4.1.1	Procédures accélérées: l'exemple de St-Gall	44
4.1.1.1	Champ d'application	44
4.1.1.2	Conditions légales générales	44
4.1.1.3	Procédure	45
4.1.1.4	Expériences sur le terrain	45
4.1.1.5	Conditions-cadres de la procédure accélérée	46
4.1.1.6	Conclusions	47
4.1.2	Recherche de suspects sur Internet: l'exemple zurichois	47
4.2	Contrôles d'identité à l'entrée du stade avec comparaison dans HOOGAN	49
4.3	Régime de l'autorisation	50
4.4	Adaptation de la LMSI et de l'OMAH?	53
4.5	Légalisation de la pyrotechnie?	54
4.6	Dispositions disciplinaires et régime de la responsabilité pour les clubs	56
4.6.1	Association suisse de football	56

4.6.2 Fédération suisse de hockey sur glace	57
4.6.3 Révision de la loi sur le transport de voyageurs	58
4.7 Exploitation complète des mesures existantes	58
5 Résumé	59

Répertoire des abréviations

ASF	Association suisse de football
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
Cst.	Constitution fédérale
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFJP	Département fédéral de justice et police
DPMIn	Droit pénal des mineurs
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
LExpl	Loi fédérale du 25 mars 1977 sur les substances explosibles (loi sur les explosifs)
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
LPol	Loi fédérale sur les tâches de police de la Confédération (loi sur les tâches de police)
LRens	Loi sur le renseignement
LSIP	Loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération
LTV	Loi du 20 mars 2009 sur le transport des voyageurs
OFJ	Office fédéral de la justice
OFT	Office fédéral des transports
OMAH	Ordonnance du 4 décembre 2009 sur les mesures de police administrative de l'Office fédéral de la police et sur le système d'information HOOGAN
PNIF	Point national d'information "Football"
RS	Recueil systématique
SAP	Service d'analyse et de prévention
SFL	Swiss Football League
SIHF	Swiss Ice Hockey Federation / Fédération suisse de hockey sur glace

Rapport

1 Mandat et organisation des travaux

1.1 Introduction

1.1.1 Contexte

Par le présent rapport, le Conseil fédéral donne suite au postulat Glanzmann (11.3875 «Violences lors de manifestations sportives») du 28 septembre 2011, dont la teneur est la suivante:

«Je charge le Conseil fédéral de présenter un rapport sur les problèmes liés au hooliganisme lors de manifestations sportives et d'examiner les mesures qui pourraient être prises pour lutter contre ces problèmes, notamment sur le plan national.

Il examinera si de nouvelles bases légales permettraient d'assurer davantage de sécurité, par exemple en soumettant à autorisation les grandes manifestations sportives, en introduisant des sanctions pénales applicables aux associations qui ne mettent pas en place les mesures de sécurité ou dont les supporters commettent des actes de violence. Il examinera également dans quelle mesure l'Association suisse de football peut être tenue de répondre pour ses membres. Enfin, il examinera la possibilité de publier sur Internet les photos des auteurs de violence qui n'ont pas pu être identifiés.»

Dans le texte d'accompagnement (développement) du postulat, l'auteur expose les arguments suivants:

«Les problèmes liés à la violence dans le sport ne sont pas résolus à l'échelon de la Confédération. La table ronde qui réunissait tous les partenaires a été dissoute. L'Association suisse de football ne veut pas s'attaquer aux problèmes et renvoie la balle aux cantons et aux villes concernées. Les supporters créent des zones de non-droit, qu'ils aient recours à des menaces ou à la violence. Dans les cantons, la police doit assurer chaque fin de semaine des engagements supplémentaires, payés par le contribuable. La population est de plus en plus irritée par le fait que quelques supporters créent chaque fin de semaine des débordements sans que personne ne veuille prendre les choses en main.»

Dans sa réponse du 31 novembre 2011, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat: ce dernier reprend certes pour l'essentiel des questions auxquelles le Conseil fédéral a déjà répondu par le passé. Cependant, le Conseil fédéral est conscient de la gravité du phénomène des violences lors de manifestations sportives et il est disposé à examiner la situation, mais dans un cadre plus large que celui dans lequel s'inscrit le postulat. Il se réserve ainsi d'examiner d'autres mesures que celles sollicitées par le postulat. Ce dernier a été adopté par le Conseil national le 23 décembre 2011.

Outre le postulat Glanzmann, d'autres interventions parlementaires relatives à la violence lors de manifestations sportives ont été récemment déposées:

- motion Ribaux 12.4014, Pour une lutte efficace et cohérente contre le hooliganisme, rejetée;
- motion de la Commission de la politique de sécurité CN 12.3018, Lutte contre la violence lors de manifestations sportives, rejetée;
- postulat Hochreutener 11.3958, Lutter contre les émeutes, rejeté;
- postulat Glanzmann 11.3874, Carton jaune, puis carton rouge aux hooligans, rejeté;
- postulat Segmüller 11.3872, Sport. Mesures contre le hooliganisme et les débordements, classé;
- motion Roux 11.3645, Procédure de comparution immédiate pour les hooligans et délinquants, classée;
- motion Fluri 10.3614 Garantir la sécurité du droit en matière d'usage abusif d'engins pyrotechniques, classée;
- motion Glanzmann 11.3333, Violence lors des manifestations sportives, rejetée;
- postulat Hochreutener 09.3860, Eriger en infraction pénale l'envahissement des terrains de sport, classé.

1.1.2 Processus

En Suisse, divers services et autorités sont chargés des questions de sécurité lors des manifestations sportives. Il était donc indispensable de recourir à leurs connaissances théoriques et pratiques dans la mise en œuvre du postulat, ce d'autant plus que le postulat Glanzmann ne se contente pas d'exiger une analyse juridique de la répartition des compétences, mais requiert une présentation factuelle de la situation dans le domaine de la sécurité lors des manifestations sportives. Chargé du dossier, l'Office fédéral de la police (fedpol) a dès lors institué un groupe d'accompagnement réunissant des spécialistes de fedpol, de l'Office fédéral des transports (OFT) et de l'Office fédéral de la justice (OFJ).

Les questions soulevées dans le postulat Glanzmann concernent des aspects importants de la sécurité intérieure et, partant, un domaine qui touche particulièrement les compétences des cantons, mais aussi de la Confédération et des associations sportives. C'est pourquoi le groupe d'accompagnement comportait également une délégation représentant la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), qui a pu défendre le point de vue des cantons, ainsi qu'une délégation de l'Association suisse de football (ASF), de la Fédération suisse de hockey sur glace (SIHF) et de l'Observatoire suisse du hooliganisme, organe de la CCPCS.

Le concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives est entré en vigueur dans les 26 cantons le 1^{er} septembre 2010. N'ayant constaté aucune amélioration de la situation, la CCDJP a décidé d'adapter le concordat du 15 novembre 2007. Cette révision a été approuvée pour l'heure par neuf cantons. Dans le rapport Malama¹, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion qu'il fallait attendre les répercussions de la révision du concordat et les expériences

¹ Rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 (FF 2012 4296).

qui seront faites avec lui avant que la Confédération légifère sur la base d'une nouvelle compétence constitutionnelle ou sur celle de ses compétences actuelles, qui sont très limitées. A ce propos, il aurait été judicieux de rédiger le rapport à un moment ultérieur car aucune expérience n'a pour l'heure encore été faite depuis la mise en œuvre du concordat révisé. Le Conseil fédéral estime toutefois qu'il n'est pas nécessaire de reporter le rapport. D'une part, l'on devrait attendre plusieurs années avant de pouvoir tenir compte des expériences de sorte qu'il faudrait attendre 2017 pour le publier. D'autre part, le présent rapport considère les développements actuels ainsi que des questions soulevées par le postulat qui ne sont pas directement en relation avec le concordat.

1.2 Mandat

1.2.1 Contenu

Le postulat Glanzmann charge le Conseil fédéral de présenter un rapport sur les problèmes liés au hooliganisme lors de manifestations sportives et d'examiner les mesures qui pourraient être prises pour lutter contre ces problèmes, principalement au plan national. Le Conseil fédéral examinera si de nouvelles bases légales permettraient d'assurer la sécurité, par exemple en soumettant à autorisation les grandes manifestations sportives, en introduisant des sanctions pénales applicables aux associations qui ne mettent pas en place les mesures de sécurité requises ou dont les supporters commettent des actes de violence. Il examinera également dans quelle mesure l'ASF peut être tenue de répondre pour ses membres. Enfin, il examinera la possibilité de publier sur Internet les photos des auteurs de violence qui n'ont pas pu être identifiés.

La structure du présent rapport correspond à celle du mandat: la première partie consiste en une analyse de la situation actuelle et un état des lieux de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La partie suivante est consacrée à certains problèmes spécifiques de la violence lors des manifestations sportives. Enfin, sur la base de ces analyses, le rapport présente les solutions envisageables (ou déjà mises en pratique).

1.2.2 Corrélations avec d'autres rapports et projets

Au niveau de la Confédération, les problèmes de sécurité ont déjà fait l'objet d'un rapport du Conseil fédéral et de plusieurs projets dont les résultats ont servi de fil conducteur à l'élaboration du présent rapport. Le rapport du Conseil fédéral ainsi que les projets les plus importants sont présentés ci-après.

1.2.2.1 Rapport du Conseil fédéral rédigé en exécution du postulat Malama 10.3045

Le 2 mars 2012, le Conseil fédéral a approuvé un rapport donnant suite au postulat Malama du 3 mars 2010 (10.3045 Sécurité intérieure. Clarification des compétences)². Ce rapport traite de l'organisation des compétences sous l'angle du

² Rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 (FF 2012 4161 ss).

droit constitutionnel, de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la sécurité intérieure et d'une éventuelle refonte des dispositions constitutionnelles; il présente également des propositions de solutions. Le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion suivante à propos de la violence lors de manifestations sportives: «L'opportunité d'étendre les compétences de la Confédération à la lutte contre les violences lors de manifestations sportives, compte tenu notamment de la législation fédérale et cantonale existante et des solutions actuellement à l'étude, telles que l'introduction d'un nouveau système de contrôle d'accès aux stades de sport par exemple, n'est pas acquise. Si le durcissement du concordat – pour l'heure en consultation auprès des milieux intéressés – devait être accepté par les cantons, une nouvelle compétence fédérale serait même superflue. Au vu des connaissances actuelles, nous ne voyons en effet pas quelles autres mesures législatives plus efficaces que celles proposées par la révision du concordat la Confédération serait susceptible d'adopter.»³

1.2.2.2 Avant-projet de loi fédérale sur les tâches de police de la Confédération

Avec la loi fédérale sur les tâches de police de la Confédération (loi sur les tâches de police, LPol), le Conseil fédéral voulait créer une base légale claire et suffisamment définie concernant les tâches de police de la Confédération. En raison des résultats divisés de la consultation et des discussions parlementaires à propos des compétences constitutionnelles de la Confédération en matière de sécurité intérieure, les travaux législatifs ont été suspendus. La LPol aurait permis de rassembler dans un seul acte les tâches de police de la Confédération ancrées à l'heure actuelle dans de nombreux actes juridiques fédéraux.

De novembre 2009 à mars 2010, le Conseil fédéral a mené une procédure de consultation relative à un avant-projet de loi à ce sujet. Tandis que les partis politiques se sont pour la plupart montrés sceptiques face à cet avant-projet ou l'ont rejeté, la majorité des cantons étaient favorables à l'idée sous-tendant le projet. Les organisations suisses actives dans le domaine des droits fondamentaux et de la protection des données ont refusé l'idée d'une compétence générale de la Confédération s'agissant du "maintien de la sûreté intérieure". Eu égard au message, ils auraient aimé que le rapport explicatif traite les bases constitutionnelles du projet de loi de manière approfondie. Après avoir pris connaissance de ces résultats, le Conseil fédéral a suspendu la suite des travaux concernant la LPol jusqu'à la fin des délibérations parlementaires au sujet du rapport relatif au postulat Malama intitulé Sécurité intérieure. Clarification des compétences (10.3045). Ce rapport commente largement les compétences constitutionnelles de la Confédération en matière de sécurité intérieure et, partant, aussi le domaine réglé par la LPol.

Il ressort des débats parlementaires, entre-temps achevés, qu'il n'y a pour l'heure pas de soutien politique suffisant pour la mise en place d'une codification des tâches de police de la Confédération de l'ampleur prévue par la LPol. Si nécessaire, le Conseil fédéral proposera d'adapter ponctuellement les bases légales existantes⁴. Concernant la violence lors de manifestations sportives, les mesures de police administrative

³ FF 2012 4288.

⁴http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2013/ref_2013-06-261.html, consulté le 22 juillet 2013.

prises contre le hooliganisme qui ont été reprises de la LMSI auraient dues être intégrées dans la LPol (l'interdiction de se rendre dans un pays donné et le système d'information HOOGAN). Sur un plan organisationnel, la compétence de prononcer une interdiction d'entrée à l'encontre d'un ressortissant étranger qui, dans le cadre de manifestations sportives, a attenté à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, ou les a mis en danger devrait faire l'objet d'une nouvelle réglementation.

1.2.2.3 Révision de la loi fédérale sur le transport des voyageurs

La révision de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV)⁵ a pour but d'assouplir l'obligation actuelle de transport à laquelle sont soumises les entreprises de transport concessionnaires. La réglementation du transport des personnes relève de la compétence de la Confédération. La prochaine révision de la LTV créera les bases légales permettant de garantir à nouveau la sécurité de l'exploitation des transports publics en cas de transport de supporters et d'éviter les dommages matériels. A cet effet, le Conseil fédéral entend ajouter à la LTV un nouvel art. 12a. Dorénavant, les entreprises de chemin de fer et de bus pourront obliger les voyageurs qui se rendent à des manifestations sportives en tant que supporters à utiliser les trains ou les bus spéciaux. Enfin, le Conseil fédéral entend créer aussi une nouvelle clause de la responsabilité. Les clubs sportifs seront responsables de tous les dommages causés par leurs supporters aux véhicules et aux installations des transports publics lors de l'utilisation de moyens de transport non réguliers. Un club sportif peut se libérer lui-même de cette responsabilité s'il prouve qu'il a pris toutes les mesures propres à éviter un dommage de cette nature. Ce projet de loi sera soumis pour approbation au Conseil fédéral à l'intention du Parlement en août 2013.

1.2.2.4 Avant-projet de nouvelle loi sur le renseignement

Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a ouvert le 8 mars 2013 la procédure de consultation relative à une nouvelle loi sur les services de renseignement⁶. La nouvelle loi constituera la nouvelle base légale du Service de renseignement civil de la Suisse. Son entrée en vigueur abrogera la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)⁷. Les dispositions relatives au droit policier de la LMSI (mesures de protection de personnes et d'immeubles, mesures contre la violence lors de manifestations sportives, saisie de propagande violente) seront reprises dans une autre loi.

1.2.2.5 Rapport du Conseil fédéral sur le postulat de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats "Violences lors de manifestations sportives"

Le Conseil fédéral a approuvé un rapport donnant suite au postulat de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 8 janvier 2008 (08.3000

⁵ RS 745.1.

⁶ FF 2013 2031.

⁷ RS 120.

Violences lors des manifestations sportives. Mesures de prévention)⁸. Conformément au mandat du Conseil des Etats, le rapport traite essentiellement de questions touchant à la prévention de la violence lors de manifestations sportives. Dans la perspective d'une présentation aussi complète que possible de la thématique d'une part et étant donné l'étroitesse du lien entre prévention et répression, la conception et la mise en œuvre des mesures seront analysées tant sous l'angle préventif que répressif.

2 Etat des lieux sur le phénomène de la violence lors des manifestations sportives

2.1 Introduction

D'où vient la violence déployée au cours des manifestations sportives et comment s'explique-t-elle? Pourquoi les manifestations sportives sont-elles à l'origine de ce type de problèmes? Il faut tout d'abord répondre à ces questions avant d'aborder le phénomène et ses répercussions. Afin de pouvoir prendre des mesures applicables, proportionnées et efficaces de lutte contre la violence lors des manifestations sportives, il convient de dégager les causes possibles de ce comportement violent. Ensuite seulement les acteurs concernés, à savoir les institutions étatiques et les organisations privées, auront la possibilité d'élaborer des solutions adéquates et proportionnées.

Le thème de la violence lors des manifestations sportives donne depuis longtemps lieu à de vives discussions en Suisse, que ce soit dans la presse, parmi le public, au sein des structures politiques, auprès des autorités de police, des associations et des clubs et chez les supporters. Un phénomène apparemment marginal s'est transformé en un problème qui va au-delà des chamailleries ponctuelles. Il a déjà suscité maintes réactions sous forme de mesures émanant de divers protagonistes: certaines sont déjà en place, quelques-unes doivent être mises en œuvre et d'autres encore n'ont pas encore pris forme.

2.2 Evolution de la violence

Il est difficile de mesurer et d'évaluer l'évolution effective et l'intensité de la violence lors des manifestations sportives. Les opinions divergent fortement à ce sujet et il manque un bilan global de la situation en Suisse du point de vue de tous les services, institutions et autorités concernés.

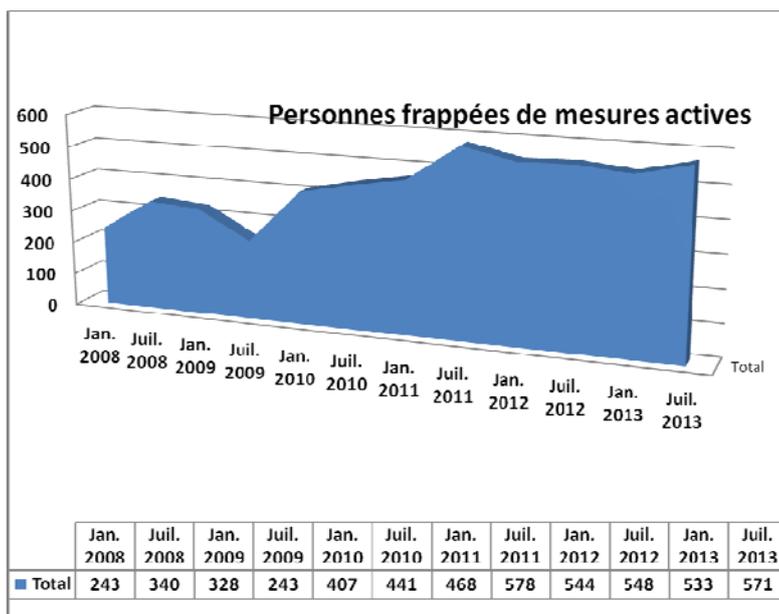
De l'avis des représentants des associations sportives, la violence lors des manifestations sportives n'a pas augmenté en soi. Les chiffres du système d'information HOOGAN, qui répertorie les personnes ayant commis des actes de violence au cours de manifestations sportives, donnent toutefois une image différenciée de la situation. Certes, il n'y a plus de forte augmentation du nombre des personnes inscrites comme cela a été le cas au cours des premières années de fonctionnement de HOOGAN, mais les chiffres demeurent stables à un niveau élevé, avec quelques augmentations et même quelques diminutions. Il faut tenir compte du fait que durant les premières années du fonctionnement de HOOGAN, un "état des lieux" a été effectué et les données des personnes ayant eu un comportement violent

⁸ Rapport du Conseil fédéral du 8 décembre 2008 en réponse au postulat de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats 08.3000.

au cours d'une rencontre sportive ont été saisies au fur et à mesure. Il semble en tout état de cause que des signes positifs soient également apparus: par exemple les mesures de lutte contre la violence au cours des matches de hockey sur glace semblent avoir porté leurs fruits et les chiffres à ce propos, déjà bas, sont stables et certains diminuent même.

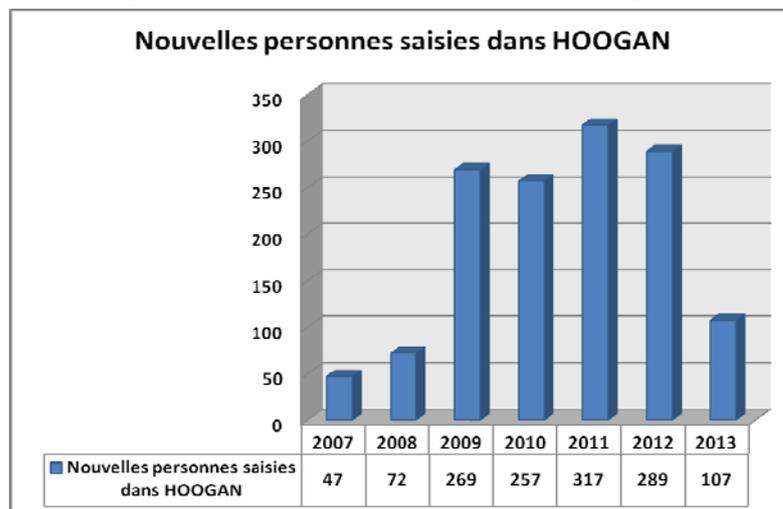
En Suisse, selon les estimations de fedpol, 300 à 400 personnes sont prêtes à recourir à la violence et selon les circonstances, peuvent passer à l'acte. De plus, 1500 à 2000 personnes sont enclines à la violence et peuvent, selon le contexte, commettre des actes de violence ou se solidariser avec les auteurs de violences. Cette estimation est renforcée par le nombre total des personnes actuellement saisies dans HOOGAN qui est de 1350 (état au 1^{er} mai 2013), dont 563 ont fait l'objet d'une ou plusieurs mesures actives, c'est-à-dire actuellement applicables. Les personnes dont les mesures sont devenues inactives demeurent dans le système encore trois ans après l'expiration de la dernière mesure à condition qu'aucune autre n'y soit rajoutée entre-temps.

Illustration: évolution du nombre de personnes faisant l'objet de mesures actives



Les chiffres concernant les personnes faisant l'objet de mesures actives entre juillet 2011 (578) et avril 2013 (563) sont assez stables. Il en va de même pour les nouveaux noms introduits chaque année dans le système: de 317 en 2011 (chiffre maximum), ils ont diminué pour atteindre 289 en 2012. Le nombre des personnes figurant dans le système en 2013 ne permet pas encore véritablement de tirer des conclusions.

Illustration: personnes nouvellement saisies dans HOOGAN chaque année



Du point de vue de fedpol, l'infraction de *violence et menaces contre les autorités et les fonctionnaires* augmente de façon avérée. Les agressions physiques visant des policiers et des spécialistes du hooliganisme sont désormais un problème. Dans le vrai sens du terme, la situation demeure brûlante en matière d'*utilisation abusive des engins pyrotechniques* (infractions à la loi sur les explosifs). Outre ces deux infractions, l'*émeute* et les *dommages à la propriété* sont les deux autres infractions les plus fréquentes commises lors des manifestations sportives.

2.3 Du point de vue juridique

En droit, les débordements survenant lors de manifestations sportives sont le plus souvent des menaces de recours à la violence ou des actes de violence. Il s'agit donc d'infractions relevant du droit pénal telles que les lésions corporelles, la mise en danger de la vie d'autrui, la rixe, le brigandage, la soustraction d'une chose mobilière, le dommage à la propriété, la menace et la contrainte, la violation de domicile, les émeutes, l'entrave au service des chemins de fer, les violences et menaces contre des fonctionnaires, l'opposition aux actes de l'autorité, l'infraction à la loi sur les armes ou sur les explosifs ou l'insoumission à une décision de l'autorité. Ces infractions peuvent être commises intentionnellement ou par négligence.

Différentes catégories de personnes physiques ou morales peuvent être directement ou indirectement concernées et leurs droits peuvent s'en trouver affectés. En particulier les groupes de supporters, les spectateurs neutres, les clubs de sport et associations sportives, les arbitres, les passants, les usagers de la route, les tiers tels que les propriétaires et clients de magasins et restaurants, ou encore les riverains d'un chemin d'accès au stade, les usagers des transports publics et les voyageurs dans les gares, les organes de l'Etat comme la police, les sapeurs-pompiers et les organisations de première intervention ainsi que les personnes qui ne s'intéressent

pas du tout au rencontres sportives doivent, le cas échéant, être prêts à supporter des contraintes considérables.

Outre les mesures pénales, les auteurs des infractions peuvent faire l'objet de mesures relevant du droit administratif (interdiction de périmètre, obligation de se présenter à la police, garde à vue) fondées sur le concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives. De plus, l'inscription dans le système d'information HOOGAN et les interdictions de se rendre dans un pays donné sont fondées sur la LMIS. Enfin, il est possible que dans le cadre du droit de domicile, les associations et les clubs prononcent des interdictions de stade à titre de mesure de droit privé.

2.4 Du point de vue sociologique et psychologique

Les psychosociologues d'autrefois expliquaient les comportements violents par la perte de la propre personnalité au profit de la formation de l'âme dite de masse. La nouvelle psychologie sociale en revanche estime que ces comportements s'expliquent par les processus de la dynamique de groupe. Ces forces se manifestent en ce sens qu'un individu s'identifie avec un groupe et entre dans un état désinhibiteur, également appelée "déindividuation". Cet état est dû au fait que dans une situation normale, l'homme dispose de certaines possibilités rationnelles d'action. Lorsqu'un événement critique survient, la marge d'action est évaluée selon la situation subjective de la menace. La personne recherche dans le comportement de son entourage immédiat une aide à l'estimation de la situation. Si le sentiment de sécurité ou de l'orientation se perd dans la masse, la perception objective est faussée, la conscience de soi diminue et l'impact des influences est plus grand.

L'anonymat assuré par la foule donne à l'individu le sentiment d'être protégé et lui ôte le sentiment de responsabilité de son propre comportement. Il est envahi émotionnellement par l'état d'esprit de la foule. Le sentiment d'être une personne diminue par rapport à celui d'appartenir à la masse, ce qui influence fortement la responsabilité de sa propre action. Les actes de violence semblent moins graves lorsque tous les commettent, ce qui explique l'augmentation des agressions à l'intérieur du groupe. Cette description correspond tout à fait aux processus à l'œuvre pendant les manifestations sportives attirant un très large public comme les matches de football ou de hockey sur glace⁹.

Pour expliquer la violence dans le sport, il est souvent fait appel aux théories de la psychologie sociale telle que la théorie de l'apprentissage, selon laquelle le comportement agressif (dans un groupe) est appris, et la théorie de la sous-culture, selon laquelle l'individu doit impérieusement mettre en œuvre les normes applicables au sein du groupe afin d'être reconnu en tant que membre. Ces approches méritent que l'on s'y penche de plus près étant donné que, sous l'angle de la psychologie du développement, surtout les jeunes et les jeunes adultes ont une forte tendance à vouloir entrer dans un groupe lorsqu'ils se détachent du foyer familial et font même de ce groupe un ersatz de famille.

Selon la théorie de l'apprentissage, il y a d'une part imitation des modèles à l'intérieur du groupe ou de la communauté et d'autre part reprise des modèles de comportement agressifs lorsque l'individu en attend des répercussions positives, par

⁹ Grundlagen der Polizeipsychologie. Stein, Frank; p. 62 s.

exemple l'imitation du comportement agressif d'une personne plus âgée permettra d'obtenir la reconnaissance à l'intérieur du groupe¹⁰.

Selon la seconde théorie, une sous-culture est une structure constituée de normes et de valeurs propres à un groupe. L'appartenance au groupe requiert un comportement réglementaire. Les groupes sous-culturels subversifs sont la plupart du temps homogènes du point de vue de l'âge, possèdent un code d'honneur et leurs membres marquent leur appartenance au groupe par un style vestimentaire précis. Le statut dans le groupe s'obtient par la participation à des batailles, un comportement agressif, la consommation d'alcool et le vandalisme¹¹.

La manifestation sportive offre d'une part un espace de représentation de soi grâce à la présence d'une foule de personnes tierces non-impliquées et d'autre part des médias retransmettent cette représentation de soi à un large public. Enfin, des influences extérieures comme le temps, l'issue du match, les décisions des arbitres et l'interaction entre les supporters, la police et les services de sécurité jouent aussi un rôle décisif.

La violence lors des manifestations sportives repose aussi sur un facteur sportif. Ce facteur concerne le comportement des joueurs qui, à son tour, peut influencer positivement comme négativement le comportement des spectateurs. S'ajoute à cela la commercialisation du sport qui fait que certaines catégories de supporters, notamment les ultras, s'éloignent toujours plus des clubs et des joueurs, le tout induisant une désagrégation de la communauté traditionnelle des supporters. En réaction, les supporters entendent de plus en plus focaliser l'attention sur eux au détriment du sport, avec pour conséquence, entre autres, une forte progression de la culture ultra dans les stades suisses. En termes simples, la culture ultra peut être définie comme un rassemblement de supporters radicaux, mais sans couleur politique pour la plupart, qui célèbrent une forme créative de la culture du supporter par des chorégraphies dans les virages, des banderoles, mais aussi par l'utilisation d'engins pyrotechniques. Ils encouragent ainsi une idée à la base positive, à savoir l'amélioration de l'ambiance dans le stade. Mais d'aucuns considèrent aussi que l'ambiance créée par les ultras dans le stade relève du soutien banal et permanent. Certains ultras pratiquent aussi une culture de la haine, par exemple par le biais de chansons dont les textes dénigrent les supporters et les joueurs adverses ou la police.

En Suisse, le hooliganisme est devenu un phénomène marginal. Par contre, les ultras sont, pour certains, infiltrés par des personnes présentant un risque de violence et ce sont eux qui sont les principaux responsables, du moins semble-t-il, des problèmes constatés dans et autour des stades. Ils constituent aussi la grande masse des supporters dans les virages des stades. Les caractéristiques des ultras peuvent se résumer par quelques notions-clés: représentation de soi en tant qu'élément de la culture de groupe, à laquelle il faut rajouter attachement affectif, esprit de protestation, de provocation et culture de la manifestation; mais aussi catégorisation de la police, des associations et des médias parmi les ennemis, effets de solidarité, et enfin absence de lien avec l'équipe nationale.

Les ultras semblent avoir en commun leur volonté de vivre quelque chose de fort et leur plaisir inconditionnel à soutenir leur équipe acoustiquement et optiquement pendant tout le match par la préparation de diverses actions, tout en étant très critiques à l'égard du club en tant qu'institution. Cette attitude repose sur le rejet,

¹⁰ Fankultur. König, Thomas; 2002, p. 98 s.

¹¹ Theorien abweichenden Verhaltens. Lamnek, Siegfried; 2001, p. 152 ss.

requis par les ultras, de la commercialisation et de la dimension événementielle du sport. Enfin, nous pouvons mentionner comme dernier facteur en relation avec le sport les "haines héréditaires" existant depuis des années et nourries par des inimitiés historiques entre supporters (qui s'expriment lors des derbies ou des classiques), à même d'influencer fortement le processus d'escalade de la violence. S'ajoute à cela les répercussions déjà présentées du phénomène d'appartenance à une foule, l'exercice de la violence en tant que quête d'identité et l'influence de l'alcool et des drogues.

Certains parmi les ultras figurant dans les virages considèrent comme légitime de faire usage de la violence ou au moins de l'accepter comme moyen de défense ou d'attaque au cours d'une rencontre lorsque leur culture de supporters semble menacée. Les mouvements d'ultras les plus connus en Suisse sont à Bâle, Berne, Zurich, Sion, Lucerne et St-Gall, Bâle et Zurich étant les groupements les plus grands en chiffres.

Au fil des ans, les ultras ont développé leurs propres valeurs et leurs propres formes de communication, qui s'expriment par un style vestimentaire particulier et par le rejet fondamental des mouvements populaires courants. Ils sont en partie considérés comme mouvement culturel de jeunes ou subculture comportant aussi des aspects positifs. La lutte contre les ultras violents nécessite des connaissances sur leur culture, en particulier et aussi sur la culture des ultras pacifiques. Le fait le plus marquant à propos de ce groupe-cible est le fait qu'il faut toujours s'attendre à ce que ses membres considèrent toute mesure d'un œil critique et trouvent très vite le moyen de la contourner. Les deux cotés, police et ultras, doivent se débarrasser des préjugés. Cela ne peut avoir lieu que par le contact direct, non pas le jour des matches, mais surtout en dehors des matches.

2.5 Du point de vue des associations sportives

2.5.1 Association suisse de football et Swiss Football League

2.5.1.1 Introduction

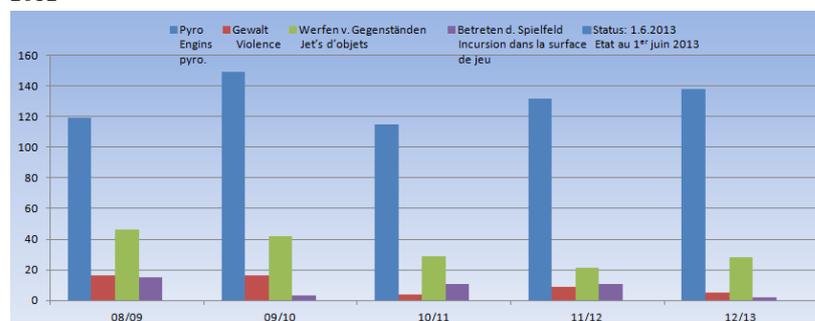
L'Association suisse de football (ASF) est l'organisation faîtière des clubs de football suisses. Créée en 1895, elle a fait partie dès 1904 des sept associations nationales qui ont porté sur les fonds baptismaux la FIFA (Fédération Internationale de Football Association). Aujourd'hui, l'ASF est une importante organisation sportive nationale. Elle est composée de trois sections et compte 1431 clubs, 13 811 équipes et 250 779 joueurs. La Swiss Football League (SFL) est une subdivision de l'ASF et a pour but de promouvoir le football en Suisse, de gérer le football non-amateur en Suisse, de sauvegarder les intérêts de ses membres et d'organiser les compétitions pour ses clubs.

Une brève clarification des notions est tout d'abord nécessaire: le texte ci-dessous différencie les spectateurs et les supporters qui se comportent correctement et sans violence, les supporters prêts à faire usage de la violence, appelés supporters à risque, et enfin les personnes qui commettent des actes de violence et/ou des infractions à l'aller, pendant le jeu ou sur le chemin du retour.

2.5.1.2 Situation

L'ASF et la SFL qualifient la situation actuelle de relativement calme, mais instable. Elles se basent à ce propos sur les statistiques des événements de la SFL:

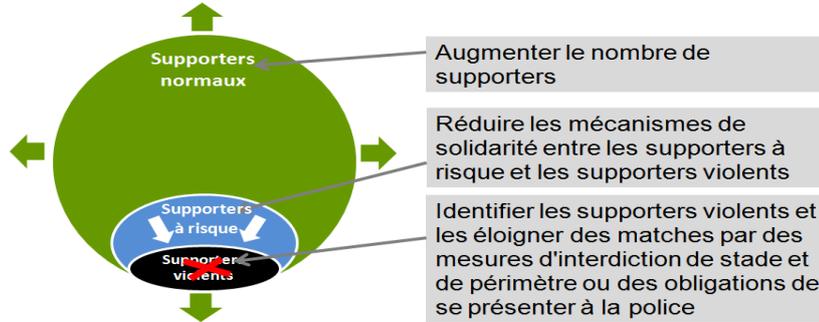
Illustration: statistiques des événements à l'intérieur du périmètre du stade 2008-2012



Selon l'ASF et la SFL, on constate depuis plusieurs années une détente à propos de l'usage de la violence. Elles estiment qu'il est difficile de faire appliquer l'interdiction des engins pyrotechniques et que le débat public à propos de la violence lors des matches de football n'a pas été nourri par l'utilisation des engins pyrotechniques, mais par la manière provocatrice de faire étalage du vide (juridique) obtenu par les ultras. L'ASF et la SFL sont clairement en faveur d'une interdiction des engins pyrotechniques, mais pensent que mettre sur le même plan les engins pyrotechniques et la violence risque de faire perdre de vue les aspects qui sont véritablement à l'origine des coûts ou des problèmes. Selon elles, l'instabilité citée

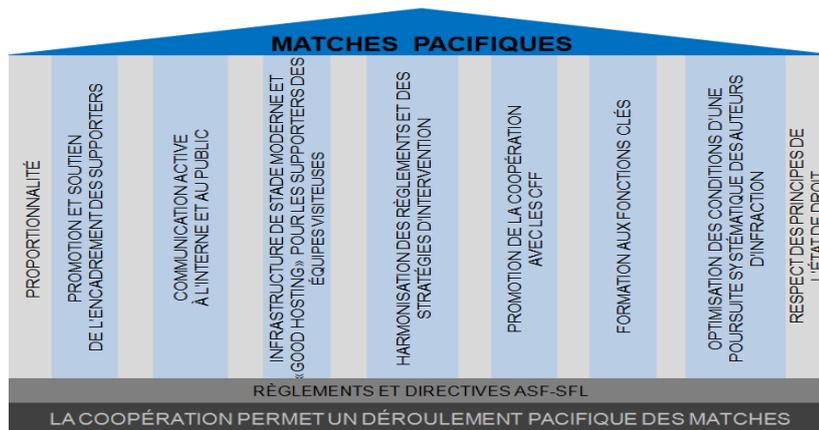
concerne essentiellement la situation à l'extérieur des stades. Là aussi, la situation semblerait relativement tranquille, mais cet état ne semblerait directement influençable ni par l'ASF, ni par la SFL, pas plus que par la police, ce qui serait à l'origine d'un certain malaise de la part des élus en charge de la sécurité et des responsables de la sécurité. Du point de vue technique, il semble que ce soit la "partie adverse" et non les forces de police qui détermine si des débordements vont accompagner ou non les matches de football. L'ASF et la SFL pensent donc que cela vaut la peine d'examiner de près ce groupe et d'appliquer une série de mesures qui tiennent compte des différents sous-groupes.

2.5.1.3 Procédés et objectifs de toutes les mesures en matière de sécurité par la coopération



Dans le cadre de leurs possibilités pratiques et juridiques, l'ASF et la SFL tentent de minimiser le potentiel de débordement, d'empêcher une solidarisation avec les auteurs de violences et cela sans importuner en parallèle la grande masse des spectateurs pacifiques, laquelle doit augmenter d'une manière générale. Les mesures suivantes sont applicables:

Illustration: mesures de l'ASF et de la SFL permettant d'atteindre l'objectif "Des matches pacifiques, en coopération"



Ces mesures, considérées individuellement, sont les suivantes:

Promotion et soutien de l'encadrement des supporters

Dans ce domaine, les éléments suivants sont mis en œuvre: formation et affectation des responsables des supporters, promotion de l'encadrement des supporters en fonction des clubs, établissement d'un projet d'encadrement des supporters par club, organisation d'une plate-forme de discussion pour les clubs et les ligues, coopération avec le travail socioprofessionnel d'encadrement des supporters.

Communication active à l'interne et au public

Sont à l'agenda: la mise sur pied d'une information active concernant la sécurité et la prévention vers l'intérieur et vers l'extérieur, la standardisation des rapports concernant les arrangements convenus et les débriefings avec tous les partenaires concernés, la mise en place d'une plate-forme de dialogue par club.

Infrastructure de stade moderne et «good hosting» pour les supporters des équipes visiteuses

Les activités visant une amélioration des contrôles aux entrées d'une part et une diminution des situations d'engorgement et de stress d'autre part comprennent: un tourniquet pleine taille pour 250 spectateurs dans le secteur des supporters visiteurs, un tourniquet pour 500 spectateurs dans les autres secteurs, des treillis de protection derrière la ligne de but, des séparations de secteurs d'au moins 2,20 m de hauteur et des délimitations du terrain de jeu avec une grande visibilité, une sonorisation par secteur avec des informations ponctuelles, une surveillance vidéo dernier cri, etc. Il en résulte des frais considérables pour les exploitants des stades et les clubs, mais il s'agit de mesures judicieuses et ciblées.

Harmonisation des règlements des stades et des stratégies d'intervention

Les objectifs principaux en la matière sont l'interdiction de la cagoule dans les stades depuis la saison 2012/2013 et l'harmonisation des stratégies d'intervention à l'intérieur et à l'extérieur des stades dès la saison 2013/2014.

Promotion de la coopération avec les transports publics

Mesures d'optimisation: amélioration de la coopération avec les transports publics (partenariats en matière de transport), trains spéciaux ordonnés par les clubs, partenariat entre les clubs et les CFF (sécurité des passagers, plan en matière de détritrus).

Formation aux fonctions-clés

Les fonctions suivantes font l'objet de formations centralisées et harmonisées: responsables de la sécurité, délégués à la sécurité, opérateurs-vidéo, responsables des supporters, speakers et arbitres.

Optimisation des conditions d'une poursuite systématique des auteurs d'infraction

La place des délinquants n'est pas dans les stades. De même, les agressions visant les policiers sont intolérables. La SFL introduit, à l'intention des autorités de police, le processus de collecte des preuves et de poursuite des auteurs. Ce processus vise la collecte intégrale des preuves, une meilleure qualité des images et des vidéos et une accélération de l'identification des auteurs. Les rapports sur les identités doivent être remis à la police dans les cinq jours qui suivent le match. Les auteurs d'infractions doivent systématiquement être appréhendés, identifiés, sanctionnés par des

interdictions de stade et éloignés des matches par des obligations de se présenter à la police et des interdictions de périmètre.

2.5.1.4 Perception par l'opinion publique et points de vue de l'ASF, de la SFL et des clubs

Précisément quant au point mentionné précédemment, à savoir fermeté dans la poursuite et dans la punition des auteurs d'infractions, l'ASF et la SFL estiment que leur position est perçue, pour des raisons inconcevables, de manière diamétralement opposée à la réalité: tous les représentants des milieux du football, l'ASF, la SFL et clubs confondus, ne souhaiteraient qu'une seule chose, de concert avec l'écrasante majorité des supporters pacifiques, à savoir que les pouvoirs publics éloignent les délinquants du sport. Pour l'ASF et la SFL, il semble que depuis quelques mois, pour des raisons économiques et par manque de personnel, les autorités soient de plus en plus réticentes à prendre rapidement des mesures à l'encontre des coupables ou, comme cela s'est effectivement passé, à utiliser dans le cadre des enquêtes les preuves établies à ses propres frais par un club de football.

Les milieux du football ne comprennent par exemple pas pourquoi, à l'heure actuelle en Suisse, seules trois personnes violentes font l'objet d'une obligation de se présenter à la police et pourquoi, après qu'une cinquantaine de personnes ont bloqué l'accès aux quais à St-Gall, seules cinq d'entre elles ont été dénoncées.

Cela dit, il convient de garder le sens des proportions, de rester réaliste et de ne pas vouloir chercher le coupable: dans les milieux du football, où l'émotion prend vite le dessus, la tolérance zéro n'est pas possible. Il s'agit plutôt de minimiser les aspects négatifs et d'empêcher notamment des conséquences pour les personnes non impliquées. Pour cela, comme indiqué précédemment, des mesures répressives sont également nécessaires. Mais pour cela, l'Etat doit être disposé à avoir le monopole de la violence. Vouloir maîtriser chacune des manifestations de grande envergure avec un dispositif policier réduit au minimal n'est pas réaliste. Selon l'ASF et la SFL, le besoin de sécurité de la société n'est, pour des motifs économiques, pas satisfait. De plus, les tâches que la police effectuait il y a encore quelques années tout naturellement sont désormais considérées comme des engagements supplémentaires et facturées en sus. Contrairement aux idées reçues, la facturation des engagements policiers aux clubs n'est pas chose courante à l'étranger. Prenons un exemple: à Munich, lors des matches à domicile du FC Bayern, près d'un millier de policiers sont engagés sans que l'Etat ne facture de prestations au club. D'un point de vue économique, la question se pose donc de savoir s'il ne serait pas plus efficace de contrer tout acte de violence de manière résolue plutôt que de jouer au chat et à la souris week-end après week-end, avec pour seule arme un peu de pouvoir étatique pour lutter contre quelques échauffourées.

Lorsque l'ASF et la SFL demandent aux clubs d'élaborer au niveau local des solutions durables, elles ne le font pas pour échapper à leurs responsabilités, mais par conviction. Elles sont en effet convaincues que seule la coopération permet un déroulement pacifique des matches et que c'est justement grâce à la structure fédérale de la Suisse, qui tient compte des spécificités locales, que le problème peut être réglé.

2.5.1.5 Résumé

D'après leurs propres déclarations, l'ASF, la SFL et les clubs sont très engagés à vouloir réduire à un minimum les effets négatifs du monde professionnel du football. Au vu des chiffres relatifs aux événements, qui dépendent directement des autorités chargées de football, la situation semble s'être passablement détendue ces dernières années, exception faite des abus commis au moyen d'engins pyrotechniques. Le besoin d'agir est plus faible au niveau national qu'au niveau local. L'harmonisation des doctrines d'intervention et l'échange d'expériences peuvent et doivent donc encore être améliorées.

L'ASF, la SFL et les clubs s'accordent à dire que les lois actuelles doivent être appliquées de façon conséquente, qu'une distinction doit être opérée entre les agitateurs et les innocents et que des mesures doivent être prises à l'égard des coupables reconnus. Il s'agit là de rester réaliste et d'observer le principe de proportionnalité. L'ASF, la SFL et les clubs entendent continuer de soutenir les autorités dans cette voie.

2.5.2 Fédération suisse de hockey sur glace

La Fédération suisse de hockey sur glace (SIHF) est la plate-forme consacrée au hockey sur glace en Suisse. Elle incorpore tant le sport de masse que le sport d'élite. En outre, elle constitue l'organisation faîtière du hockey sur glace suisse aux niveaux national et international et se compose des unités indépendantes suivantes: la Ligue nationale (National League) et la Ligue Amateur (Regio League), auxquelles près de 320 clubs sont rattachés. Chaque année, un millier d'arbitres, 11 400 joueurs actifs et 13 500 joueurs junior sont engagés. Par saison, ce sont près de 16 000 matches qui sont joués par 1200 équipes au total. Actuellement, environ 400 fonctionnaires travaillent en tant que bénévoles pour la SIHF et près de 45 personnes sont engagés de manière fixe. Dans le domaine de la sécurité, la SIHF accomplit, à plusieurs niveaux, les tâches suivantes:

Association:

- homologation de l'ensemble de l'infrastructure des stades des ligues nationales A et B;
- définition des normes minimales, dont dépend l'octroi de la licence, applicables à l'infrastructure des stades des deux plus hautes ligues;
- proclamation de la tolérance zéro en cas de mise à feu d'engins pyrotechniques dans les patinoires suisses;
- proclamation de la tolérance zéro en cas d'actes de violence commis lors de rencontres de hockey sur glace;
- sanction restrictive et systématique des clubs des ligues nationales A et B par le juge unique en cas de violation du Règlement pour l'ordre et la sécurité;
- standardisation des interdictions de stade prononcées en Suisse dans le cadre du football et du hockey;
- organisation d'une procédure de remise des coupes ad hoc;

- mise en place d'un service de coordination chargé de l'encadrement des supporters (Fancoaching Swiss Icehockey);
- fonction de représentation, pour le hockey sur glace, au sein du groupe de coordination de la CCDJP *Violences dans le contexte de manifestations sportives*;
- soutien aux clubs lors de l'élaboration d'autorisations, de conventions ou de contrats passés avec les autorités locales et les services de police compétents, conformément au concordat renforcé de la CCDJP.

Clubs

- proclamation de la tolérance zéro en cas de mise à feu d'engins pyrotechniques dans les patinoires suisses;
- proclamation de la tolérance zéro en cas d'actes de violence commis lors de rencontres de hockey sur glace;
- mise en œuvre stricte du Règlement pour l'ordre et la sécurité;
- introduction, à des fins de régulation, de l'interdiction de dissimuler volontairement son visage dans les patinoires suisses;
- mise en place, sur le plan régional, de "tables rondes" et d'une *task-force*, afin d'appréhender les rivalités qui existent depuis longtemps entre les groupes de supporters et de les canaliser;
- développement, au niveau des clubs, de l'encadrement des supporters et intégration des acquis dans les structures des clubs;
- développement de la collaboration entre les responsables des clubs et les personnes chargées de l'encadrement des supporters;
- optimisation de la communication entre les autorités locales compétentes et de leur mise en réseau;
- introduction de contrôles d'accès mobiles.

Commission pour l'ordre et la sécurité

- formation commune des responsables de la sécurité lors de cours de perfectionnement au début de chaque saison;
- ateliers communs pour les responsables de la sécurité et les délégués des supporters;
- formation des responsables de la sécurité et des responsables des supporters (formation certifiée Swiss Olympic);
- lancement de la mise en réseau de toutes les parties prenantes (autorités, police, services de sécurité internes, personnes chargées de l'encadrement des supporters, clubs, fonctionnaires);
- remise obligatoire, par le club visiteur au club local, des formulaires de concertation au plus tard 12 heures avant le début du match;
- soutien au club local lors de l'identification d'auteurs d'actes de violence, de supporters violents à la recherche de sensations, en collaboration avec des collaborateurs de services de sécurité du club visiteur.

2.5.3 Du point de vue de la CCDJP

2.5.3.1 Contexte

La CCDJP explique quant à elle qu'elle s'est appliquée, au cours des dernières années, à parvenir à un consensus avec les associations et ligues sportives ainsi qu'avec les organisations de supporters. Si cette démarche s'est avérée tout à fait efficace dans certains domaines, la CCDJP constate néanmoins qu'elle n'a pas suffi à améliorer la situation de manière durable. En août 2009, une délégation de la CCDJP a entrepris un voyage professionnel en Angleterre, en Belgique, en Allemagne et aux Pays-Bas. L'objectif de ce voyage était d'échanger des informations avec des autorités partenaires étrangères ayant obtenu de bons résultats dans leur lutte contre la violence dans le sport et, sur la base de ces informations, d'ébaucher des solutions possibles pour la Suisse. En conclusion de ce voyage, la CCDJP a constaté que dans les pays visités, la lutte contre la violence dans le cadre de manifestations sportives est plus avancée qu'en Suisse: les autorités et les associations et clubs sportifs y coopèrent plus étroitement et de manière plus structurée; par ailleurs, ils font preuve d'une tolérance bien moindre face aux personnes au comportement violent. Les mesures appliquées sont tout à fait comparables à celles prises en Suisse; les sanctions sont en revanche nettement plus dures et le cadre légal en la matière est plus largement exploité. Une autre différence avec la Suisse est que la coopération entre les organes impliqués est non seulement plus étroite et plus structurée, mais aussi clairement dirigée par l'Etat, c'est-à-dire par les autorités de police, aussi en ce qui concerne les directives en matière de déplacements de supporters et les règles en vigueur à l'intérieur des stades.

Déterminée à ne plus tolérer que la violence dans le cadre d'événements sportifs (football et hockey sur glace) soit acceptée comme un phénomène de société inévitable, la CCDJP a élaboré en automne 2009, sur la base des connaissances acquises dans les différents pays visités, une politique contre la violence dans le sport. Cette politique, qui prévoit un ensemble de mesures, a été mise au point après consultation des principaux partenaires (CCPCS, Commission de sécurité de Swiss Olympic, ASF, SFL, SIHF, Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse). Elle a été adoptée à l'unanimité lors de l'Assemblée d'automne de la CCDJP des 12 et 13 novembre 2009.

La CCDJP a largement fait connaître la politique en question et a proposé de mettre en place pour chaque club des structures locales chargées d'assurer la mise en œuvre des mesures proposées. A noter que la CCDJP n'a pas la compétence de mettre en œuvre par elle-même bon nombre des mesures proposées; elle s'est en revanche investie pour la mise en œuvre des mesures au sein de toutes les instances concernées, notamment dans le cadre de la Table ronde contre la violence dans le sport. Le 9 avril 2010, elle a conclu une convention-type avec la SFL et l'ASF afin de poser les bases d'une future collaboration dans le domaine de la sécurité.

2.5.3.2 Situation actuelle

La CCDJP expose que, selon un sondage mené par le groupe de coordination *Violence dans le contexte de manifestations sportives* auprès d'experts de la police, de services de sécurité privés, d'associations sportives, d'organisations de supporters et de entreprises de transport durant l'été 2011, la majorité des personnes affirmait avoir constaté une augmentation de la violence.

Sur la base des entrées dans le système d'information HOOGAN, la CCDJP est d'avis que la situation ne s'est pas améliorée depuis. C'est aussi ce que démontre la liste des événements tenue par fedpol, qui résume les incidents violents qui se produisent dans le contexte de matches de football ou de hockey sur glace. Selon la CCDJP, cette évolution négative concerne clairement le milieu du football. Pour ce qui est des matches de hockey sur glace, la situation semble en revanche s'améliorer: le nombre de mesures prononcées contre des personnes ayant fait preuve d'un comportement violent ces deux dernières saisons a baissé de moitié par rapport à la saison 2009/2010.

Voici quelques morceaux choisis de la liste des événements de ces derniers mois:

- 28.1.2012, HC Bienne – HC Genève Servette: la police a dû séparer des groupes de supporters. Par la suite, un groupe de supporters de l'équipe visiteuse s'est servis d'un grillage en métal et de bouteilles en verre pour attaquer des agents de police. Ces derniers ont dû recourir à des balles de caoutchouc et à du gaz lacrymogène pour rétablir l'ordre.
- 26.2.2012, FC Sion – Servette FC Genève: à bord du train spécial au départ de Genève, trois personnes en possession d'engins pyrotechniques ont été arrêtées et ont fait l'objet d'une dénonciation. Lors du cortège menant de la gare au stade, des torches, des pétards et des bombes fumigènes ont été mis à feu. A l'entrée du secteur visiteurs, des supporters ont résisté aux contrôles, suite à quoi le service de sécurité s'est vu obligé d'utiliser du spray au poivre pour rétablir l'ordre. Des déprédations ont également été commises avant, pendant et après le match. Après la fin du match, des supporters à risque des deux camps se trouvaient à proximité de la gare, cherchant à provoquer une confrontation. Certains d'entre eux ont attaqué la police à coups de pierres, endommageant un véhicule de police ainsi que plusieurs autres véhicules.
- 3.3.2012, CP Berne – Kloten Flyers: environ 80 personnes se sont affrontées dans une violente bagarre à proximité du stade. La police a dû recourir à du gaz lacrymogène pour séparer les fauteurs de trouble. Plusieurs nouveaux affrontements se sont également produits après le match, obligeant la police à intervenir une nouvelle fois à l'aide de gaz lacrymogène.
- 20.3.2012, FC Lucerne – Grasshopper Club Zurich: les supporters visiteurs se sont rendus sur place à bord de trains réguliers des CFF. Après leur passage, certains wagons étaient si sales et endommagés qu'ils n'ont pas pu être réutilisés. Des supporters zurichois ont boycotté le secteur visiteurs et ont suivi le match depuis un secteur neutre. Après le match, une centaine de supporters visiteurs ont tenté de passer à travers le cordon de police et s'en sont pris aux agents à coups de pierres et de jets de bouteilles. Le service d'ordre est intervenu en tirant des balles de caoutchouc. Les dommages matériels s'élèvent à environ 20 000 francs.
- 15.4.2012, FC Winterthur – FC Bâle: sur le trajet menant à la gare, plusieurs affrontements se sont produits entre supporters adverses. A la gare, plusieurs bagarres ont éclaté, suite à quoi une personne blessée à la tête a dû être emmenée à l'hôpital. La police a réussi à refouler les supporters de l'équipe visiteuse jusqu'au train spécial, non sans subir des jets de pavés et de bouteilles. Lors d'une arrestation, un policier a été blessé.
- 5.5.2012, FC Chiasso – FC St-Gall: avant le début du match, deux supporters visiteurs s'en sont pris à un policier en civil. Les deux agresseurs ont été arrêtés.

A proximité du stade, des débordements se sont produits entre groupes de supporters ennemis. Lorsque des agents de police sont intervenus, ils ont été attaqués par des jets de bouteilles. Les projectiles ont causé des dommages sur un véhicule de police. Après le match, des supporters visiteurs ont actionné le frein d'arrêt d'urgence dans la gare de Lugano et sont descendus du train pour se battre avec des supporters de Lugano.

- 18.6.2012, Croatie – Espagne, projection publique à Lucerne: après la retransmission du match, des bagarres ont éclaté entre supporters. Lorsque la police a tenté de séparer les querelleurs, une cinquantaine de supporters, en majorité de nationalité croate, se sont attaqués aux agents à coups de pierres, de torches et d'autres objets.
- 25.8.2012, FC St-Gall – FC Bâle: à l'entrée des visiteurs, une personne en possession d'engins pyrotechniques a été appréhendée. Pendant les contrôles, des supporters à risque ont attaqué les agents du service de sécurité avec du spray au poivre. Par la suite, des débordements se sont produits dans le stade, causant d'énormes dommages matériels. Le service de sécurité et la police sont intervenus mais ont immédiatement été attaqués par des jets de torches et de pétards. Le stand de nourriture qui se trouvait à proximité a dû être provisoirement évacué. Quatre personnes ont été arrêtées pendant ces incidents. Deux agents du service de sécurité privé ont subi des contusions.
- 15.9.2012, Kloten Flyers – ZSC Lions: pendant le match, des supporters interdits de stade des deux camps se sont bagarrés à l'extérieur du stade, à proximité d'un restaurant. Peu après minuit, un autre affrontement s'est produit devant un pub à Zurich-Oerlikon. Un groupe de plusieurs personnes s'est acharné sur un supporter du ZSC qui n'avait rien à voir avec la bagarre. La victime a subi un traumatisme crânien.
- 8.11.2012, FC Bâle – FC Videoton (Hongrie): pendant le cortège encadré par la police menant les supporters visiteurs du centre de Bâle au Parc St-Jacques, un policier en civil a été terrassé d'un coup de poing. Lorsque les supporters hongrois sont arrivés devant le stade, environ 150 Bâlois au visage masqué ont tenté de s'en prendre à eux. La police a réussi à éviter un affrontement direct.
- 20.5.2013, FC Bâle – Grasshopper Club Zurich, finale de la Coupe de Suisse à Berne: les supporters du FC Bâle ne se sont pas rassemblés comme prévu à la Kornhausplatz mais ont rejoint la Waisenhausplatz, juste à côté de la Bärenplatz, qui était le lieu de rassemblement des supporters du GC. Les premiers accrochages se sont donc produits à cet endroit entre les groupes de supporters ennemis qui ont lancé des objets et des engins pyrotechniques, blessant deux agents de police. Suite à ces attaques, la police a dû se retirer. Par la suite, quelques supporters du FCB s'en sont pris à un bar connu pour être un lieu de rendez-vous des supporters d'YB: il n'y a pas eu de confrontation directe mais des dommages matériels. Arrivés au stade, les deux groupes de supporters se sont à nouveau cherché des noises, mais la forte présence policière a empêché un affrontement.

La CCDJP explique que les débordements violents dans le cadre de matches de football ou de hockey sur glace représentent une charge énorme, notamment pour la police, qui est obligée de déployer des effectifs importants pour de nombreux matches. Chaque week-end, environ 900 policiers sont en service à cette seule fin,

ce qui occasionne des coûts d'un million de francs environ et réduit le nombre d'agents disponibles pour les autres tâches. Par ailleurs, les policiers sont souvent menacés dans leur intégrité physique et psychique lors de ces événements, ce qui a des répercussions négatives et durables sur leur moral. Les entreprises de transport sont elles aussi lésées par les groupes de supporters violents: les CFF, par exemple, font état chaque année de frais non couverts dus aux dommages matériels, aux nettoyages et aux mesures de sécurité nécessaires pour les transports. Par ailleurs, le trafic ferroviaire régulier est fréquemment perturbé par les déplacements de supporters et les troubles qui s'ensuivent.

2.6 Bases légales en matière de violence dans le cadre de manifestations sportives

2.6.1 Compétences des cantons en matière de législation, d'application du droit et d'exécution

2.6.1.1 Souveraineté cantonale en matière de police – autonomie des cantons dans l'accomplissement de leurs tâches

Par principe, les cantons sont responsables de veiller sur leur territoire au maintien de la sécurité et de l'ordre publics: ceci constitue leur compétence originelle¹². Les cantons exercent sur leur territoire la souveraineté en matière de police et disposent à ce titre de la compétence législative dans la perspective de l'accomplissement de leur mandat global de lutte contre les dangers. Le Conseil fédéral a confirmé dans sa pratique constante que la législation en matière de police relevait en principe des cantons¹³.

2.6.1.2 Concordat du 15 novembre 2007 instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives

Suite à plusieurs rapports parus à ce sujet et en raison des exigences formulées par les cantons et les associations sportives, le Conseil fédéral a décidé le 26 juillet 2002 de faire face au problème de la violence lors des manifestations sportives par de nouvelles mesures, notamment parce qu'un événement sportif d'une ampleur alors inégalée figurait au programme, à savoir le Championnat d'Europe de football 2008 (EURO 2008), ce qui impliquait également des besoins considérables en matière de sécurité. Ces nouvelles mesures et le système d'information HOOGAN, dans lequel il est possible de saisir les interdictions de stade, les interdictions de périmètre, les obligations de se présenter à la police, les gardes à vue et les interdictions de se rendre dans un pays donné, sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2007 lorsque la LMSI a été complétée.

Le Parlement fédéral a limité à 2010 la compétence fédérale (ancrée dans la LMSI) quant aux mesures que sont l'interdiction de périmètre, l'obligation de se présenter à la police et la garde à vue parce qu'il était d'avis que la Confédération ne disposait pas des bases constitutionnelles requises pour édicter ces dispositions. Par la suite, les cantons ont intégré quasi sans modifications dans leurs législations respectives ces mesures de la LMSI, par le biais du concordat. Le 1^{er} septembre 2010, le concordat est entré en vigueur dans les 26 cantons, remplaçant ainsi sans transition

¹² Cf. ch. 2.2.2.1 du rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 (FF **2012** 4161 ss).

¹³ Cf. par ex. FF **2007** 6122.

les mesures limitées dans le temps. La base légale pour l'interdiction de se rendre dans un pays donné et pour le système d'information HOOGAN est quant à elle restée dans la compétence fédérale étant donné que ces deux mesures se basent sur les compétences constitutionnelles de la Confédération en matière de sécurité intérieure et extérieure.

En tant que force motrice du concordat, la CCDJP était déterminée à mettre fin à la spirale infernale de la violence lors de manifestations sportives. Pour ce faire, elle a tenté de trouver des solutions en partenariat avec les associations sportives et les organisations de supporters. La CCDJP a cependant constaté que, malgré quelques succès dans ce domaine, ces mesures n'avaient pas suffi à améliorer la situation de manière durable. C'est pourquoi elle a mis en route la révision du concordat.

2.6.1.3 Le concordat révisé

Étant donné qu'aucune amélioration notable de la situation n'était en vue, la CCDJP a décidé de procéder à une adaptation du concordat du 15 novembre 2007. Vous trouverez ci-dessous un résumé des mesures figurant dans la version révisée du concordat:

- Les voies de fait et l'empêchement d'accomplir un acte officiel sont désormais considérés comme des comportements violents.
- Les interdictions de périmètre, dont la durée maximale était d'une année selon le concordat de 2007, peuvent désormais être prononcées pour une durée allant de 1 à 3 ans; de plus, il est possible de définir des périmètres dans toute la Suisse.
- En cas de violence contre des personnes, de dommages matériels graves ou de récidive, il sera désormais possible de prononcer directement une obligation de se présenter à la police, sans qu'il soit nécessaire de prouver qu'une interdiction de périmètre a été enfreinte.
- Grâce à l'introduction du régime de l'autorisation pour les matches de football et de hockey sur glace des ligues supérieures, les autorités disposeront d'un instrument leur permettant de poser des conditions aux organisateurs privés de manifestations sportives. Ces conditions peuvent porter sur des mesures architectoniques ou techniques dans les stades, le nombre d'agents de sécurité privés à engager, le règlement du stade, la vente de boissons alcoolisées, le déroulement des contrôles d'accès et les déplacements des supporters visiteurs, ainsi que sur d'autres domaines touchant à la sécurité sur lesquels les autorités n'ont actuellement aucune influence. En outre, il sera désormais possible de contrôler les spectateurs de matches lors de leur montée dans les trains ou bus spéciaux, ainsi qu'à l'entrée des stades, afin de vérifier leur identité et l'existence d'éventuelles interdictions de stade, interdictions de périmètres ou obligations de se présenter prononcées à leur encontre. Des bases légales claires seront également créées en ce qui concerne les fouilles corporelles lors des contrôles d'accès à l'entrée des stades.

En date du 21 juin 2013, les cantons d'Argovie, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Lucerne, de Neuchâtel, d'Obwald, de St-Gall, du Tessin et d'Uri avaient rejoint le concordat. Les parlements bernois et zougais ont également adopté le projet, mais dans ces cas des référendums ont été annoncés. Dans le canton de Zurich, le référendum a été rejeté; lors de la votation du 9 juin 2013, le concordat a été adopté à 85 % des voix. D'autres cantons suivront dans le courant de l'année 2013. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur les effets de ce

concordat; on mentionnera néanmoins que les premières interdictions de périmètre valables plusieurs années ont déjà été prononcées, notamment dans le canton de St-Gall. Le temps nous dira dans quelle mesure le concordat et sa mise en œuvre produisent les résultats escomptés.

2.6.2 Compétences de la Confédération en matière de législation et d'application du droit

2.6.2.1 Mandat général au sens de l'art. 57 Cst.

En vertu de l'art. 57, al. 1, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999¹⁴, la Confédération et les cantons «pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives». Cet article dispose qu'aussi bien la Confédération que les cantons accomplissent certaines tâches dans le domaine de la sécurité du pays et de la protection de la population. En revanche, il ne précise pas quelles sont ces tâches et quel échelon de l'Etat est compétent pour quel sous-domaine de ce mandat commun de protection. L'art. 57, al. 1 n'est dès lors pas une disposition fondant des compétences et ne peut servir de base constitutionnelle à une action de la Confédération dans le domaine de la sécurité intérieure. La Confédération ne peut légiférer ou agir de toute autre manière en matière de sécurité que lorsqu'une autre norme constitutionnelle explicite ou implicite lui confère des prérogatives dans ce domaine¹⁵. En l'absence d'une telle attribution de compétences, la responsabilité incombe en premier lieu aux cantons. Selon l'art. 57, al. 2, Cst., la Confédération et les cantons sont tenus de coordonner leurs efforts en matière de sécurité intérieure. Selon la pratique légale constante, la compétence législative de la Confédération liée à ce devoir de coordination n'intervient que s'il s'agit de questions de sécurité relevant au moins en partie de son domaine de compétence et nécessitant une coordination impliquant sa participation ou sa conduite. La compétence de la Confédération ne peut cependant pas être simplement d'ordre marginal. Ce n'est que dans ces conditions que l'art. 57, al. 2, Cst. fonde une compétence législative de la Confédération.

En résumé, on retiendra que conformément à la répartition des compétences prévue dans la Constitution, les cantons disposent d'une compétence globale en matière de sécurité intérieure. La Confédération ne dispose à cet égard que de compétences sectorielles ou fragmentaires, découlant des règles constitutionnelles explicites ou implicites d'attribution de compétences (compétences inhérentes de la Confédération)¹⁶.

Les débordements violents dans le cadre d'événements sportifs constituent un danger pour la sécurité et l'ordre publics. Ils menacent des biens de police dits "classiques" comme la vie, la santé, la liberté ou la propriété. Les intérêts à protéger relèvent pour l'essentiel du domaine de la sécurité intérieure. Dans le rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama, les activités policières de la Confédération dans le domaine de la sécurité ont été réparties en trois catégories: les tâches de police de

¹⁴ RS 101.

¹⁵ Cf. ch. 2.2.3.1 du rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama10.3045 du 3 mars 2012 (FF 2012 4187).

¹⁶ Pour ces termes, cf. les ch 2.2.3.3 et 2.2.3.4 du rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2012 (FF 2012 4188 et 4189).

sécurité, les tâches de police judiciaire et les tâches de police administrative. Ces désignations sont reprises dans le présent document.

Vous trouverez ci-après une présentation des compétences de police administrative de la Confédération dans le domaine de la violence lors de manifestations sportives, des limites entre les compétences fédérales et les domaines pris en charge par les cantons.

2.6.2.2 Réglementations de police administrative

Les tâches de police administrative de la Confédération qui sont étroitement liées à la sécurité intérieure, en relation avec la lutte contre la violence lors de manifestations sportives, comprennent entre autres la compétence de la Confédération à gérer le système d'information HOOGAN en vertu de l'art. 24a LMSI et à prononcer des mesures d'interdiction de se rendre dans un pays donné à l'encontre de personnes susceptibles de participer à des actes de violence en vertu de l'art. 24c LMSI. Comme mentionné plus haut, le système d'information HOOGAN et l'interdiction de se rendre dans un pays donné ont pour bases constitutionnelles respectivement l'art. 57, al. 2, Cst. et l'art. 54, al. 1, Cst.¹⁷.

2.6.2.3 Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure et ordonnance d'exécution

Le 24 mars 2006, les Chambres fédérales ont adopté la modification partielle de la LMSI. La version révisée de la LMSI est entrée en vigueur le 1^{er} janvier en même temps que l'ordonnance d'exécution elle aussi révisée, l'ancienne ordonnance sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (OMSI¹⁸). La modification partielle prévoyait l'enregistrement des supporteurs violents dans le système d'information HOOGAN, l'interdiction de se rendre dans un pays donné, l'interdiction de périmètre, l'obligation de se présenter à la police et la garde à vue. Comme mentionné auparavant, ces trois dernières mesures ont explicitement été limitées dans le temps par un délai fixé à fin 2009. Après l'adoption du concordat par les cantons, le Parlement a décidé lors de la session d'automne 2008 de ne pas poursuivre la solution constitutionnelle et de privilégier la solution du concordat. A cette fin, il a adopté une modification de la LMSI allant dans le sens de la solution du concordat¹⁹.

Suite au transfert au 1^{er} janvier 2009 de l'ancien Service d'analyse et de prévention (SAP) de fedpol au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), l'OMSI a été remplacée par l'ordonnance du 4 décembre 2009 sur les mesures de police administrative et les systèmes d'information de l'Office fédéral de la police²⁰. Cette ordonnance est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, en même temps que la version révisée de la LMSI.

Dans le sillage de la modification du concordat le 2 février 2012, cette ordonnance a été adaptée et renommée: la nouvelle version est entrée en vigueur le 1^{er} février 2013

¹⁷ Cf. l'avis non publié du 11 mars 2005 de l'Office fédéral de la justice sur les mesures contre la violence lors de manifestations sportives et les compétences constitutionnelles de la Confédération, p. 9 et 13 s.

¹⁸ RO 2006 3711 ss.

¹⁹ FF 2007 6111 ss.

²⁰ RO 2009 6925.

sous le nom d'ordonnance sur les mesures de police administrative de l'Office fédéral de la police et sur le système d'information HOOGAN (OMAH²¹).

2.6.2.4 Système d'information HOOGAN

fedpol exploite le système d'information électronique HOOGAN depuis août 2007. Ce système contient les données de personnes qui ont adopté un comportement violent lors de manifestations sportives en Suisse ou à l'étranger. HOOGAN peut contenir des informations sur des personnes à l'encontre desquelles ont été prononcées des mesures telles que l'interdiction de se rendre dans un pays donné ou l'interdiction de stade, de même que des mesures en vertu du droit cantonal (interdictions de périmètre, obligations de se présenter à la police, gardes à vue). Les données peuvent être enregistrées dans le système d'information à condition que la mesure en question ait été prononcée par une autorité judiciaire suite à un acte punissable qui a été dénoncé aux autorités compétentes, ou que la mesure soit nécessaire pour assurer la sécurité de personnes ou de la manifestations sportive considérée et qu'il puisse être rendu vraisemblable qu'elle est justifiée.

Le système d'information peut être consulté en ligne par les services de fedpol chargés de l'exécution de la loi en question, par les autorités de police des cantons, par l'Observatoire suisse du hooliganisme et par l'administration des douanes. L'interdiction de périmètre, l'obligation de se présenter à la police et la garde à vue sont des mesures prises par les services de police compétents des cantons ou des villes.

2.6.3 Autorités compétentes et services privés

2.6.3.1 Autorités fédérales

La Section Hooliganisme de fedpol fournit des prestations de soutien aux cantons et aux villes en matière de la lutte contre le hooliganisme lors de manifestations sportives. Elle élabore des analyses et des évaluations de la situation, développe et promeut la coopération policière nationale et internationale en lien avec des manifestations sportives et représente fedpol au sein de groupes de travail nationaux et internationaux. Elle gère en outre le système d'information électronique HOOGAN et assume la responsabilité de l'échange d'informations international sur le thème de la violence dans le sport. L'office est habilité à prononcer des interdictions de se rendre dans un pays donné en vertu de l'art. 24c LMSI et à transmettre les données issues de HOOGAN aux organisateurs de manifestations sportives en Suisse ou aux organes de police et de sécurité à l'étranger. L'objectif de ces mesures est d'empêcher, ou du moins de limiter, la violence transfrontalière lors de manifestations sportives.

Des équipes d'audit se chargent de vérifier, sous la conduite de la Section Hooliganisme et sur mandat de la CCDJP, si les conventions locales sont respectées lors de matches à domicile des clubs et si les mesures exigées ont été appliquées par les exploitants de stades et les autorités concernées.

Chaque pays européen gère un point national d'information "Football" (PNIF). fedpol assume cette fonction pour la Suisse. Le PNIF soutient les autorités

²¹ RS 120.52.

nationales responsables des questions touchant à la violence lors des manifestations sportives, tient à jour les analyses de risques concernant les équipes nationales et les clubs et coordonne les échanges d'informations policières lors de manifestations sportives d'envergure internationale. La Section Hooliganisme a recruté une équipe fixe de spécialistes du hooliganisme et envoie des délégations de police aux matches nationaux de l'équipe nationale suisse pour soutenir les autorités policières sur place. Enfin, fedpol représente la Suisse au sein du Comité permanent du Conseil de l'Europe contre la violence dans le football.

2.6.3.2 Autorités cantonales et communales

La souveraineté en matière de police appartient aux cantons, ce qui leur confère notamment la compétence de régler le domaine de la police et de créer leurs propres actes législatifs. Les services décentralisés cantonaux et municipaux spécialisés dans le hooliganisme, qui font partie du corps de police, s'occupent des incidents violents survenus lors de manifestations sportives sur leur territoire. L'organisation précise de ces services varie selon les cantons ou les villes. Ils prononcent des mesures en se fondant sur le concordat et les mettent en œuvre. Pour ce faire, ils ont besoin d'accéder au système d'information HOOGAN, dont ils peuvent également tirer des données qu'ils transmettent aux organisateurs de manifestations sportives. Toutes les mesures sont prononcées au moyen d'une décision cantonale (à l'exception de l'interdiction de se rendre dans un pays donné, qui est prononcée par fedpol). L'administration de la justice se fait donc en fonction du droit cantonal concerné. En outre, les services décentralisés emploient souvent des spécialistes du hooliganisme.

La police est aussi l'instance chargée d'inciter à la modération les auteurs de violences, si nécessaire par des mesures de contrainte policière voire des arrestations, qui sont effectuées par le service d'ordre de la police. Dans les villes ou les communes ayant un club de hockey sur glace ou de football professionnel, le maintien de l'ordre est une charge importante. Les services de police judiciaire et de recherches policières doivent identifier les auteurs d'actes de violence et les dénoncer aux ministères publics et aux juges d'instruction compétents. Les policiers spécialistes du hooliganisme, qui travaillent en civil, font déjà en sorte, avant un match, d'être en contact régulier avec les auteurs potentiels d'actes de violence, élaborent des appréciations de la situation et des analyses des risques, effectuent un important travail d'information les jours de match et fournissent ainsi les bases sur lesquelles les chefs d'engagement policiers peuvent prendre leurs décisions, qui quant à eux dirigent l'intervention des forces de l'ordre.

2.6.3.3 Associations et clubs

Le droit interne des associations (sportives) dispose de divers moyens afin de réagir en cas de confrontations violentes lors de manifestations sportives. Les associations ont édicté des directives en matière de sécurité qui, par exemple, règlent les interdictions de stade et définissent les règlements de stade. Enfin, le droit des associations permet également de mettre en œuvre une interdiction de stade à l'échelle nationale si cette compétence revenant au maître des lieux a été déléguée à l'association par une procuration et une déclaration de prise en charge. Les interdictions de stade et leur champ d'application sont réglés dans le droit privé. Elles peuvent être appliquées en vertu du droit de domicile d'un club en tant que

propriétaire ou locataire des installations du stade ou en tant qu'organisateur de matches. Le club organisant une manifestation sportive est tenu de veiller à ce que cette dernière n'entrave illégalement les droits de tiers. Dans le football suisse, les clubs des deux ligues supérieures doivent respecter les directives du comité de l'ASF sur le prononcé des interdictions de stade. Les clubs de la SFL sont dans l'obligation d'interdire l'accès au stade aux personnes connues pour leur comportement violent ainsi qu'à celles agissant sous l'influence de l'alcool ou de la drogue. La SIHF a émis des dispositions similaires.

Le droit civil contient également des dispositions applicables en cas de débordements lors d'une manifestation sportive. Les auteurs d'actes de violence peuvent être tenus pour responsables des dommages liés à ces actes soit par contrat (par ex. par l'acquisition d'un billet, ce qui implique l'acceptation des conditions générales) ou hors contrat en vertu des art. 41 ss du code des obligations du 30 mars 1911²² (actes illicites).

L'organisateur d'une manifestation sportive doit entreprendre tout ce qui est possible conformément au principe de la proportionnalité (devoirs de diligence et de garde) afin que la sécurité des personnes présentes dans le stade soit garantie. Ces obligations sont considérées comme remplies si les associations respectent les directives et les règlements de sécurité, par exemple en mettant en place des contrôles efficaces à l'entrée des stades, en séparant les secteurs des supporters et en travaillant d'entente avec la police, les services de santé et les sapeurs-pompiers ou sur la base d'une analyse des risques établie par les organisations en collaboration avec la police. Le service d'ordre d'un club est engagé par l'exploitant du stade ou par le club. Il est chargé d'assurer la sécurité à l'intérieur du stade. Il gère entre autres les contrôles à l'entrée et vérifie les tickets et les abonnements aux tourniquets d'entrée.

2.7 Evolution de la jurisprudence et de la pratique législative

2.7.1 La question des coûts

Le 23 juin 2008, le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel a adopté un arrêté fixant la répartition financière des frais de sécurité publique engendrés par des manifestations sportives présentant un risque de débordements. L'arrêté neuchâtelois se basait sur la LMSI et l'ordonnance s'y rapportant, ainsi que sur la loi cantonale sur la police. Selon ce nouvel arrêté, les clubs sportifs sont tenus de prendre en charge 80 % des frais engendrés par un engagement spécial de la police cantonale visant à garantir la sécurité d'un événement sportif. Cette participation pourra être réduite à 60 % si le club entreprend des mesures adéquates de prévention de la violence. Le dispositif de base de la police en cas de match sans risque, à savoir douze patrouilles de deux hommes, reste sans frais.

Le club de football Neuchâtel Xamax SA et le club de hockey sur glace HCC La Chaux-de-Fonds SA ont déposé un recours contre cet arrêté cantonal auprès du Tribunal fédéral le 25 août 2008. Ils estiment que cet arrêté porte atteinte à leur liberté économique – selon eux, la contribution imposée aux clubs menace leur existence – ainsi qu'aux principes constitutionnels de l'encouragement au sport et de l'égalité de traitement. Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, le TF a rejeté

²² RS 220.

le recours le 24 février 2009 dans un arrêt de principe aux motifs détaillés (ATF 135 I 130). Selon le TF, la contribution aux frais engendrés par les interventions policières selon les conditions fixées dans l'arrêté cantonal repose sur une base légale suffisante. Les limites de la délégation ne sont pas dépassées et la marge d'appréciation accordée à la police cantonale ne porte pas atteinte au principe de la légalité. Pour ce qui est de la liberté économique, le TF considère qu'il n'est pas établi que l'arrêté, par son obligation de participer aux frais, compromet la survie économique des clubs concernés. Le caractère prohibitif d'un tel émolument apparaît d'ailleurs d'autant moins probable qu'en Suisse certaines collectivités publiques répercutent déjà, depuis plusieurs années, tout ou partie des coûts de l'engagement de la police sur les organisateurs de manifestations sportives. Le TF ne considère pas non plus que le fait que cette réglementation s'applique seulement aux clubs sportifs, et non pas aux organisateurs d'autres événements, constitue une atteinte au principe de l'égalité de traitement: il est d'avis qu'une réglementation spéciale s'appliquant au sport est tout à fait justifiée étant donné les risques particuliers causés par les affrontements entre les supporters à risque. Par ailleurs, les organisateurs d'autres manifestations peuvent eux aussi être mis à contribution sur la base des dispositions générales de la loi cantonale sur la police.

Bien que la question des coûts soit réglée par la jurisprudence de juridiction suprême suite à l'arrêt décrit ci-dessus, dans les faits la répartition des coûts n'est pas uniforme. Dans certains cantons, les clubs participent aux frais de la police en lui versant une certaine somme par billet vendu. Dans d'autres, les clubs paient un montant fixe par saison. Enfin, certains cantons ne se voient pas facturer de frais.

2.7.2 Mesures

Dans ses arrêts du 13 octobre 2010 (ATF 137 I 31) et du 14 décembre 2011 (6B_612/2011), le TF s'est exprimé sur les mesures de droit administratif concernant la violence lors de manifestations sportives. Le tribunal a rejeté les deux recours présentés. Dans le premier cas, les recourants demandent que le concordat soit supprimé. Ils avancent que les trois mesures – interdiction de périmètre, obligation de se présenter à la police et garde à vue – portent atteinte à la liberté de réunion au sens de l'art. 22 Cst. Le TF a souligné dans sa décision le fait que les mesures de lutte contre les violences lors de manifestations sportives ne présentent pas un caractère répressif pénal et ne sont pas prononcées lorsque des éléments constitutifs d'infractions sont remplis. Dans le second cas, le TF a jugé que les personnes appréhendées à l'entrée du stade alors qu'elles dissimulaient sur elles des engins pyrotechniques pouvaient être condamnées pour tentative d'infraction à la loi sur les substances explosibles (loi sur les explosifs, LExpl; RS 941.41).

Le 19 février 2013, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a rendu un arrêt de jurisprudence concernant l'interdiction de se rendre dans un pays donné (C-8376/2010): il a rejeté le recours d'un supporter du FC Bâle auquel fedpol avait interdit de quitter le pays pendant quatre jours en vue du match contre le FC Bayern Munich du 8 décembre 2010. Le TAF est parvenu à la conclusion que la décision de fedpol n'enfreignait pas le droit fédéral, qu'elle reposait sur un état de faits pertinent et qu'elle était appropriée. Le recours a donc été rejeté. Selon l'arrêt du TAF, il n'est pas critiquable que l'ordonnance considère déjà comme un comportement violent le fait de porter sur soi ou d'utiliser des engins pyrotechniques dans des stades de sport, dans les environs de ces derniers ou sur le trajet d'aller ou de retour. Selon l'avis du

TAF, une personne qui emporte avec elle du matériel pyrotechnique dont l'usage est illégal dans un stade a bien l'intention de s'en servir.

L'interdiction de se rendre dans un pays donné constitue certes une légère restriction des libertés de mouvement et d'établissement. Or, selon le Tribunal, la durée de quatre jours de l'interdiction, ainsi que l'interdiction de se rendre dans tous les pays voisins, étaient nécessaires pour remplir le but visé de la mesure, c'est-à-dire d'empêcher le recourant de se rendre au match à Munich pour y commettre des actes violents. Suite au rejet de son recours, le recourant a porté l'affaire devant le Tribunal fédéral le 22 avril 2013.

2.8 Evaluation de la jurisprudence

2.8.1 Analyse

Etant donné que les autorités et offices sont tenus, conformément à l'art. 24a, al. 3 et 4, en relation avec l'art. 13 LMSI, de transmettre à fedpol les ordonnances pénales et les mesures de droit administratif (décisions basées sur le concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives et sur la LMSI), la possibilité se présentait de procéder à une analyse empirique de ces informations importantes, dans le but de combattre plus efficacement le phénomène de la violence lors de manifestations sportives. Une observation minutieuse de la situation permet de dégager des approches alternatives et de rendre une appréciation basée sur des faits. Il convient ici de favoriser des procédures quantitatives, qui laissent moins de place à la spéculation et fournissent des chiffres fiables. Les chiffres sur lesquels se base l'évaluation ont été traités de manière anonyme et proviennent de plus de 400 jugements.

L'évaluation des jugements et ordonnances pénales ainsi que des données issues du système d'information HOOGAN (mesures prises en vertu du concordat et de la LMSI) montre que la majeure partie des délinquants sont des adolescents ou de jeunes adultes. La plupart ont tout juste dépassé la majorité ou sont sur le point de l'atteindre. Les pointages effectués montrent que plus l'âge des personnes considérées est élevé, moins la fréquence est marquée en matière de comportement délinquant dans le sport. Compte tenu de l'âge des personnes concernées, on ne s'étonnera guère du pourcentage élevé de célibataires dans ce groupe.

Pour ce qui est du milieu professionnel, on distingue une forte représentation de la classe moyenne. Contrairement à d'autres pays, les personnes au comportement violent ne sont pas recrutées parmi tous les groupes de population: elles sont une grande majorité à exercer des métiers artisanaux ou commerciaux. Une autre grande partie se trouve encore en formation, qu'il s'agisse d'un apprentissage, de l'école obligatoire ou d'une haute école. Les personnes à faible niveau de formation n'apparaissent donc guère dans ces statistiques, au même titre que le personnel dirigeant ou les titulaires d'un diplôme universitaire.

Ont également été évalués le taux de transmission des différents jugements et les cantons de domicile des supporters sanctionnés. Il ressort de cette analyse que les cantons qui sont le siège de plusieurs (grands) clubs de football ou de hockey sur glace, de même que les cantons où le concordat est mis en œuvre de manière plus stricte, sont aussi ceux où l'on trouve le plus de supporters au comportement violent. De manière générale, ce phénomène se concentre cependant sur la Super League et la Challenge League de football, qui sont bien plus touchées que par exemple les

matches de l'équipe nationale sur sol suisse. La comparaison entre les incidents survenus lors des tours préliminaires et des matches retour n'a pas révélé de différences marquantes. Quant aux incidents lors de matches de hockey sur glace, ils ont été moins fréquents mais n'en doivent pas moins être pris au sérieux. Ce sont particulièrement les deux ligues supérieures suisses NL A et NL B qui sont concernées. Les incidents survenus pendant la saison ordinaire sont plus nombreux que lors des play-offs, ce qui s'explique certainement par le nombre plus réduit de matches vers la fin de la saison.

On n'a en revanche pas constaté de lien entre la taille des clubs et le nombre d'incidents. Les associations de taille réduite sont aussi impliquées proportionnellement que les plus grandes. Pour ce qui est des incidents eux-mêmes, il peut s'agir aussi bien d'arrestations lors d'un incident isolé que d'une accumulation d'événements d'une saison entière.

L'analyse porte également sur la question de savoir si la propension des personnes à passer beaucoup de temps à l'extérieur – et le cas échéant à avoir un comportement inapproprié – varie en fonction des saisons et des températures extérieures. On n'a cependant pas constaté de différences significatives en la matière. Le nombre d'incidents recensés pendant l'été ne dépassait que très légèrement celui des mois plus froids.

De manière générale, on constate que les actes violents en relation avec le sport sont commis dans la soirée ou dans le courant de l'après-midi. Il convient cependant de noter que la plupart des rencontres sportives commencent elles aussi le soir. Si l'on observe en outre les heures auxquelles le plus grand nombre d'incidents a eu lieu, on remarque que cette période correspond en grande majorité aux horaires du match. Une forte accumulation d'incidents se produit à l'intérieur du périmètre du stade. On relève également de nombreux incidents aux alentours du stade, tout en notant que les rixes d'après-match sont plus nombreuses que celles précédant le début de la partie. Par ailleurs, le nombre d'incidents survenus dans des gares, sur des aires d'autoroute et dans d'autres lieux a également été mesuré. Or la problématique semble se concentrer dans les environs immédiats des stades ainsi que sur l'itinéraire de retour. A noter que les incidents qui ne se produisent pas le jour même du match sont rarement mis en lien avec la violence dans le sport ou signalés comme tels a posteriori. Or selon des informations non confirmées, il arriverait de plus en plus souvent que des supporters violents se retrouvent pour des bagarres le soir précédant le match. Ces incidents ne sont donc pas pris en compte dans l'analyse.

L'analyse des événements ayant abouti à la prise de mesures et à l'enregistrement dans HOOGAN a révélé des informations intéressantes. Dans la majorité des cas, il s'agissait d'infractions à la LExpl²³ ou d'émeutes²⁴ au sens du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP)²⁵. Dans le premier cas, il existe un risque élevé que ces personnes se blessent elles-mêmes, mais aussi qu'elles causent des blessures à des tiers. Le fait d'emporter avec soi des engins pyrotechniques implique la volonté de les mettre à feu. L'énorme chaleur produite par un tel engin est tout aussi dangereuse pour les personnes alentour que pour la personne qui le met à feu. Si un engin pyrotechnique est utilisé comme projectile, le risque pour les autres spectateurs, qui cherchent à s'éloigner de la source du danger, s'en trouve considérablement accru.

²³ RS 941.41.

²⁴ Art. 260 CP.

²⁵ RS 311.0.

La large proportion des cas de violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires²⁶ est inquiétante. On peut supposer qu'à défaut de pouvoir affronter le *système* lui-même, les supporters violents s'en prennent aux agents de police qui le représentent²⁷. Le potentiel d'agressivité dirigée contre la police en tant que représentante du système reste cependant alarmant et constitue un poids énorme pour les membres de la police. On a également recensé un nombre élevé de dommages matériels²⁸: les infractions de ce type nuisent non seulement au bien commun, mais retombent également à la charge des clubs. Les résultats de HOOGAN montrent en outre une augmentation du nombre de voies de faits, de commerce illégal, d'empêchement d'accomplir un acte officiel et de lésions corporelles graves.

Outre la police, le groupe de personnes le plus menacé par les actes de violence est le public des matches, et ce surtout lorsque des engins pyrotechniques sont allumés à l'intérieur des stades. Les supporters des équipes adverses qui rivalisent entre eux sont eux aussi en danger. On a en revanche relevé très peu d'incidents impliquant des spectateurs dits "civils", c'est-à-dire n'appartenant ni à un groupe de supporters, ni au service de sécurité du stade.

On constate que la grande majorité des peines prononcées sont des amendes (avec ou sans sursis) dont les montants varient entre trois et quatre chiffres. La possibilité de prononcer une peine pécuniaire sans sursis est rarement appliquée; lorsque c'est le cas, les montants moyens tournent autour de 5000 francs. Il est très rare que des peines privatives de liberté et les condamnations à des travaux d'intérêt public soient prononcées.

Les longs délais entre le moment des faits punissables et celui de la condamnation sont problématiques. Ce délai est en moyenne de près d'une année.

De manière générale, on constate que presque toutes les condamnations ont été assorties d'une période d'essai. Or les infractions à ces périodes d'essai ne sont guère signalées à fedpol, si bien que tout ce que l'on pourrait dire concernant un éventuel durcissement des mesures ne serait que pure spéculation. Les informations sur l'abus de substances telles que l'alcool ou des drogues ne sont pas saisies automatiquement dans les ordonnances pénales. En raison de la taille réduite de l'échantillon, il n'est pas possible de procéder à une évaluation fondée de l'influence des substances sur la propension à la violence. On remarquera que dans certains cas, le jugement était accompagné d'une interdiction de stade et/ou d'une décision interdisant à la personne concernée de s'approcher du stade.

2.8.2 Enseignements et recommandations

L'analyse a montré qu'une grande partie des personnes délinquantes étaient des adolescents ou de jeunes adultes. Afin de tenir compte du principe éducatif établi comme déterminant à l'art. 2 de la loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs (DPMin)²⁹, il serait souhaitable de raccourcir le délai de traitement entre le moment de l'infraction et celui du jugement.

²⁶ Art. 285 CP.

²⁷ Grundlagen der Polizeipsychologie. Stein, Frank; 2003. p. 65 s.

²⁸ Art. 144 CP.

²⁹ RS 311.1.

Il apparaît comme essentiel d'augmenter la possibilité de prendre les individus violents en flagrant délit et ainsi le risque d'éventuelles conséquences. Le recrutement additionnel de spécialistes du hooliganisme ou un renforcement des systèmes techniques de sécurité sont envisageables. La comparaison des données personnelles des visiteurs lors des contrôles d'accès avec celles du système d'information HOOGAN serait une solution moins chère. Cette mesure gagne encore en pertinence si l'on considère que la majorité des infractions sont commises à l'intérieur des stades.

On pourrait également envisager de procéder à une analyse approfondie des personnes enregistrées pour avoir commis plusieurs infractions. Les contacts et les habitudes de ces groupes pourraient fournir des informations sur le comportement des auteurs de violence. Ces informations seraient utiles aussi bien dans la prévention que lors d'engagements opérationnels.

Il existe par ailleurs des possibilités d'augmenter la transparence des engagements policiers sans pour autant révéler de détails tactiques: il peut s'agir de lettres ouvertes aux supporters, d'informations concernant l'accès au stade, d'informations sur la situation ou de coordonnées pour contacter le chef d'engagement. On pourrait également réfléchir à une présence sur les réseaux sociaux. Une communication ouverte et des informations positives, comme par exemple des explications sur les raisons d'un barrage routier, améliorent l'acceptation des règles par les supporters et réduisent le mécontentement dans la population. Ces réflexions sont nécessaires dans ce contexte où la police est régulièrement la cible de comportements violents.

3 Sélection de points problématiques

3.1 Révision du concordat: critiques de la part des organisations de supporters et des partis

Une partie des supporters et des organisations de supporters a exprimé des critiques concernant les modifications du nouveau concordat. Ainsi, dans le canton de Zurich un référendum a été lancé contre cette révision. La votation a eu lieu le 9 juin 2013 et le projet a malgré tout été adopté à 85 % des voix.

L'organisation faïtière Fancoaching Suisse (FaCH) a elle aussi exprimé des critiques quant au durcissement des règles: elle avance que, sur les millions de supporters assistant aux matches de foot et de hockey des ligues supérieures chaque année (2 millions pour le foot, 3 pour le hockey), le nombre réel d'incidents violents est en réalité très peu élevé, mais que ces quelques cas font l'objet d'un écho médiatique considérable. Certes, ces cas ne doivent pas non plus être minimisés. Il ne serait cependant pas sérieux d'en déduire une tendance, comme le suggèreraient les médias. D'innombrables matches de football et de hockey sur glace tout à fait paisibles montreraient une image bien différente de ce milieu.

Les propositions de mesures concernant l'ensemble des supporters de football et des secteurs (billet combiné, identification à l'aide de la carte d'identité à l'entrée du stade) provoqueraient l'incompréhension et une certaine résistance de la part des supporters modérés. Les mesures plus ciblées sur les auteurs de violences sont beaucoup mieux acceptées.

Selon la FaCH, une condamnation et une stigmatisation généralisées des supporters de football ou de hockey sur glace ne ferait que renforcer la solidarité à l'intérieur des groupes et contribue à créer, même parmi les supporters modérés, des idées ou

des comportements radicaux, allant même jusqu'à la légitimation d'actes de violences. Les mesures prétendument exemplaires prises à l'étranger contre la violence lors de manifestations sportives ont d'ailleurs à nouveau été modifiées ou même abolies dans de nombreux cas, faute d'avoir produit les résultats escomptés ou en raison de doutes quant à leur conformité aux normes de l'Etat de droit. La FaCH souligne en outre que les situations montrées en exemple à l'étranger (Angleterre, Allemagne) ne correspondent souvent pas à la réalité: la violence n'a pas disparu, elle s'est simplement déplacée vers d'autres domaines.

Certains partis politiques se sont également montrés critiques quant à la révision du concordat. A Zurich par exemple, le Parti écologiste, la Liste alternative, les Jeunes socialistes et les Juristes démocrates ont soutenu le référendum. Une récolte de signatures a également abouti à un référendum à Berne. Un comité composé entre autres de représentants du PBD et du PS s'y est formé pour contester le durcissement du concordat: il bénéficie du soutien de plusieurs organisations bernoises de supporters de football et de hockey sur glace. Par ailleurs, plusieurs personnes issues de différents cantons ont fait recours auprès du TF contre l'adhésion du canton de Lucerne au concordat révisé. Les contestataires reprochent au nouveau concordat de soumettre tous les supporters et spectateurs se rendant régulièrement à des matches de football à une suspicion généralisée et à des mesures disproportionnées. Ils exigent que le concordat révisé soit examiné par le TF. La procédure est encore en cours.

3.2 Critiques concernant la révision de la loi sur le transport de voyageurs

Tandis que la plupart des cantons et des partis, ainsi que toutes les entreprises de transport, se sont prononcés en faveur d'une modification de la loi sur le transport de voyageurs (LTV), les groupes d'intérêt des associations sportives (Swiss Olympic, ASF, SIFH et FaCH) refusent la révision. Selon les opposants, l'introduction d'un billet combiné pourrait être interprétée par les supporters bien organisés comme une provocation les incitant à contourner les réglementations, ce qu'on observe déjà aujourd'hui. Il s'ensuivrait un jeu incessant du chat et de la souris tout à fait contre-productif. Ils font valoir qu'une application crédible de la loi exigerait une importante mobilisation d'agents de police et de la police du rail, ainsi que de gros investissements en matière d'infrastructure. Cependant, les opposants n'ont pas pris en compte le fait que la diminution des dommages matériels déchargerait largement la Confédération et les cantons du point de vue financier.

De l'avis des opposants à la révision, ces mesures dissuaderaient les familles avec enfants venues d'autres villes ou ne souhaitant pas prendre les trains spéciaux de se rendre aux matches. Ils soulignent l'importance de préserver la mixité sociale aussi bien à bord des trains spéciaux que dans les différents secteurs des stades, étant donné qu'elle contribue à désamorcer les conflits. L'idée selon laquelle les clubs devraient organiser des transports spéciaux couperait l'herbe sous le pied aux supporters, qui organisent actuellement les déplacements. La perte du sentiment de responsabilité en serait la conséquence. En outre, des mesures exagérées de la part des associations (afin d'éviter d'être tenus pour responsables) renforceraient les risques de confrontations et auraient une influence négative sur la relation entre les clubs et les supporters, qui jouent un rôle important dans la prévention de la violence.

Ceci étant dit, il convient de mentionner que selon le nouveau concordat, les clubs devraient prendre en charge les dommages matériels causés aux entreprises de transport par des supporters. L'expérience a montré que lorsque les clubs organisent eux-mêmes des trains spéciaux, les incidents sont moins nombreux et les dommages moins élevés. Dans le cadre d'un transport spécial, le club parvient plus facilement à inciter les supporters à respecter certaines règles et plus particulièrement à interdire la consommation d'alcool. Un autre avantage des accords entre entreprises de transport et clubs sportifs est qu'il est possible de déterminer selon les besoins des itinéraires et des horaires différents des trajets réguliers. La révision proposée de la LTV s'intègre dans la série de mesures entreprises par la Confédération pour lutter contre la violence lors de manifestations sportives qui étaient en vigueur jusqu'en 2009 puis ont été reprises par les cantons par le biais du concordat de la CCDJP.

3.3 Possible non-adhésion au concordat révisé

Il est tout à fait possible que tous les cantons ne rejoignent pas le concordat révisé. A ce titre, il convient de souligner que le premier concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives restera en vigueur en cas de non-adhésion d'un ou plusieurs cantons au nouveau concordat. Ceci risquerait cependant d'entraîner une application inégale des mesures individuelles pour une même infraction, par exemple pour ce qui est de la durée d'une interdiction de périmètre (un an au maximum pour l'ancien concordat, d'un à trois ans pour le nouveau). L'exécution des interdictions de périmètre à l'échelon suisse ne serait possible que pour les cantons ayant adhéré au nouveau concordat. Enfin, une non-adhésion priverait les autorités compétentes d'exercer une influence directe sur les clubs par le biais du régime de l'autorisation.

3.4 La question non résolue des engins pyrotechniques

Conformément à l'art. 15 LExpl, il est interdit d'utiliser à des fins de divertissement des matières explosives et des engins pyrotechniques destinés à d'autres buts. Celui qui, sans autorisation ou au mépris des interdictions instituées par la LExpl, se sera livré au commerce des matières explosives ou des engins pyrotechniques et qui, notamment, en aura fabriqué, entreposé, détenu, importé, fourni, acquis, utilisé ou détruit, sera passible, s'il a agi intentionnellement, de l'emprisonnement ou de l'amende. Si le délinquant a agi par négligence, la peine sera l'amende. Les règlements des stades des associations de football et de hockey sur glace interdisent eux aussi la mise à feu d'engins pyrotechniques. La SIHF parle même de tolérance zéro s'agissant de l'utilisation d'engins pyrotechniques dans les stades. L'utilisation abusive d'engins pyrotechniques entraîne également des mesures en vertu du concordat.

Certains engins pyrotechniques peuvent, selon leur catégorie, être achetés sans permis d'acquisition. Qui plus est, un grand nombre d'engins pyrotechniques utilisés dans les stades sont directement importés depuis l'étranger ou ont été commandés en ligne. Même en cas de contrôles systématiques à l'entrée, il n'est guère possible de garantir qu'aucun engin pyrotechnique n'entrera dans le stade. Ces engins sont introduits dans les stades par différentes voies. L'interdiction de l'utilisation abusive est souvent très difficile à appliquer: d'une part, il est presque impossible d'appréhender les coupables à l'intérieur des stades, et ce malgré des systèmes de

vidéosurveillance à la pointe de la technologie pour certains, étant donné que ces personnes se cachent le visage. D'autre part, un contrôle de police mené dans les virages pour l'identification des coupables enfreindrait le principe de proportionnalité et ne ferait probablement que crispier encore davantage la situation. A cela s'ajoute que les engins pyrotechniques utilisés sont souvent si nombreux qu'il serait impossible de poursuivre des cas individuels. Malgré tous ces obstacles, la poursuite d'auteurs de violence a aussi porté ses fruits dans de nombreux cas: le nombre relativement élevé de données enregistrées dans HOOGAN en relation avec l'utilisation abusive d'engins pyrotechniques est là pour nous le rappeler.

L'utilisation d'engins pyrotechniques dans les virages est un phénomène très répandu dans le monde du football, mais plus rare lors des matches de hockey sur glace. Une partie des supporters, en particulier les ultras, considèrent l'utilisation d'engins pyrotechniques comme faisant partie intégrante de la culture du football. C'est pour cette raison que l'association FaCH a notamment demandé à ce que l'usage d'engins pyrotechniques soit dépenalisé. Selon les défenseurs de ce projet, une dépenalisation favoriserait la sensibilisation aux risques indéniables que pose l'usage de pyrotechniques, et la sécurité dans les virages s'en verrait améliorée. Ils font valoir, en outre, qu'une dépenalisation favoriserait l'ouverture du dialogue et constituerait par là une mesure efficace pour prévenir une polarisation des groupes et une crispation face au camp opposé. Cela permettrait également selon eux d'améliorer la sécurité générale lors des manifestations sportives. FaCH souligne néanmoins aussi très clairement que toute personne qui lance un engin pyrotechnique dans la foule ou qui s'en sert comme arme devra être poursuivie. Elle demande en revanche que la simple utilisation d'engins pyrotechniques ne soit pas assimilée à un acte violent.

Les torches et les fumigènes se consomment à très haute température (jusqu'à 2000 °C). Il est généralement impossible de les éteindre, même en les plongeant dans l'eau, en tentant d'étouffer la flamme ou en les piétinant. La flamme des torches, qui brûle généralement 60 secondes ou plus et mesure plusieurs centimètres, peut facilement propager la combustion à des matières inflammables. Selon leur composition chimique et la température de combustion qui en résulte, les torches peuvent faire fondre des métaux et des alliages. Les gaz et les cendres en émanant peuvent contenir des substances nocives. Nombre de ces torches et de ces fumigènes, qui ne sont pas homologués en Suisse, sont importés par des voies illégales.

On ne dispose pas de chiffres exacts quant au nombre d'accidents dus à l'utilisation abusive d'engins pyrotechniques dans les stades. Cela est dû au fait que la police n'est pas en mesure de répertorier tous les accidents qui se produisent. Le milieu des supporters, quant à lui, affirme que malgré un usage régulier d'engins pyrotechniques, le nombre d'accidents est en réalité très bas. Ces affirmations s'avèrent difficiles à vérifier.

Le fait est que l'utilisation abusive d'engins pyrotechniques est interdite. Malgré cela, des engins pyrotechniques sont mis à feu week-end après week-end dans des stades, y compris des pétards qui peuvent provoquer de graves traumatismes auditifs. Enfin, la recherche des coupables est particulièrement difficile dans les cas impliquant des engins pyrotechniques.

3.5 Violences et menaces contre des fonctionnaires

Comme nous l'avons déjà mentionné ci-dessus, les violences et menaces à l'encontre de fonctionnaires sont en augmentation. Il n'est plus rare que des policiers – et plus particulièrement des spécialistes du hooliganisme en civil – soient attaqués physiquement. Il existe dans certains stades suisses des virages où les experts du hooliganisme ne peuvent quasiment plus mettre les pieds: ils sont devenus des cibles mouvantes dans une zone de non-droit. Actuellement, la seule présence d'un tel agent spécialisé est interprétée comme une provocation par certains supporters, qui n'hésitent pas à réagir par la violence. Les agents de police du service d'ordre sont eux aussi régulièrement menacés dans leur intégrité physique et psychique lors de manifestations sportives.

4 Solutions possibles

4.1 Instruments de procédure pénale et de droit pénal

4.1.1 Procédures accélérées: l'exemple de St-Gall³⁰

4.1.1.1 Champ d'application

Après avoir fait leurs preuves à St-Gall dans le domaine des infractions liées à la drogue, les procédures accélérées ont également été appliquées au domaine des infractions dans le cadre de manifestations sportives. L'objectif était que les ordonnances pénales prononcées contre des auteurs de troubles – et notamment les interdictions de stade qui en font partie – soient en vigueur si ce n'est d'ici le match suivant, du moins celui d'après. Actuellement, le ministère public de St-Gall envisage la possibilité de la procédure accélérée pour chaque arrestation en flagrant délit.

4.1.1.2 Conditions légales générales

Le ministère public rend une ordonnance pénale si, durant la procédure préliminaire, le prévenu a admis les faits ou que ceux-ci sont établis et que, incluant une éventuelle révocation d'un sursis ou d'une libération conditionnelle, il estime suffisante l'une des peines suivantes: une amende, une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus, un travail d'intérêt général de 720 heures au plus, une peine privative de liberté de six mois au plus (art. 352 du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007; CPP³¹).

La mise en œuvre d'une procédure accélérée nécessite des preuves suffisantes: en général, il s'agit d'arrestations où la personne a été prise en flagrant délit. La police doit arrêter provisoirement toute personne qu'elle a surprise en flagrant délit de crime ou de délit (art. 217, al. 1, CPP). Elle peut arrêter toute personne qu'elle a surprise en flagrant délit de contravention ou immédiatement après un tel acte si l'arrestation est nécessaire pour empêcher cette personne de commettre d'autres contraventions (art. 219, al. 3, let. c, CPP). Ces conditions sont en général remplies dans le cadre de manifestations sportives, mais aussi lors de toute autre arrestation d'une personne prise en flagrant délit.

La police dispose ensuite d'un délai de 24 heures pour mener des investigations afin de confirmer les soupçons ainsi qu'un motif de détention. Si ces conditions sont remplies, la police amène la personne devant le ministère public (art. 219, al. 3, CPP). Si les soupçons et le motif de détention sont confirmés, le ministère public propose au tribunal des mesures de contrainte, sans retard mais au plus tard dans les 48 heures à compter de l'arrestation, d'ordonner la détention provisoire ou une mesure de substitution (art. 224, al. 2, CPP).

³⁰ Informations tirées de: "Beschleunigte Verfahren im Kanton St. Gallen", de Thomas Hansjakob, premier procureur du ministère public de St-Gall, 30.7.2012 (http://www.staatsanwaltschaft.sg.ch/home/das_strafverfahren/Beschleunigtes_Verfahren.html, consulté le 22 juillet 2013).

³¹ RS 312.0.

4.1.1.3 Procédure

La police arrête le prévenu et doit immédiatement retenir par écrit quelles infractions lui sont reprochées. Dans un cas normal (arrestation en flagrant délit), la police entend le prévenu puis rédige immédiatement un rapport; le prévenu est ensuite remis au ministère public avec les dossiers le concernant. Dans le cas des procédures concernant le football, deux variantes sont envisageables:

- le prévenu est surpris en flagrant délit par la police elle-même (en général, il s'agit d'agents de l'unité de saisie des preuves et d'arrestation) et arrêté. Il est ensuite identifié et ses données signalétiques sont relevées. Dans le même temps, l'agent compétent de cette unité rédige un rapport dans lequel il décrit en détail les faits reprochés au prévenu; dans l'idéal, il ajoute des photos documentant la situation. Par la suite, le prévenu est entendu par la police;
- le prévenu est surpris par le personnel de sécurité privé du stade et remis à la police. Il est alors identifié et ses données signalétiques sont relevées. Dans le même temps, l'agent compétent rédige une note de service sur les informations qu'il a reçues du personnel de sécurité; en règle générale, il mène ensuite une audition avec les agents de sécurité directement concernés et se fait remettre les plaintes nécessaires au dossier. Les documents ainsi réunis sont ensuite transmis (dans les 24 heures suivant l'arrestation) au ministère public. Ce dernier décide alors soit de rendre immédiatement une ordonnance pénale sur la base du dossier (art. 309, al. 4, CPP), soit d'ouvrir une instruction afin de continuer à administrer des preuves (art. 309, al. 1, CPP).

Dans le premier cas, le ministère public doit élaborer l'ordonnance pénale sur la base du dossier y compris la facture, préparer la comparution et éventuellement assurer la présence d'un interprète, rédiger le mandat d'amener et la décision de mise en liberté, éventuellement rédiger des décisions de séquestre et préparer un accusé de réception. Le ministère public fait ensuite comparaître le prévenu, lui remet les papiers le concernant et le libère.

Dans le deuxième cas, le ministère public doit préparer l'audition, rédiger un projet d'ordonnance pénale sur la base du dossier, préparer la comparution et éventuellement assurer la présence d'un interprète, rédiger le mandat d'amener et la décision de mise en liberté, éventuellement rédiger des décisions de séquestre et préparer un accusé de réception. Le ministère public fait ensuite comparaître le prévenu et l'interroge; il est possible qu'une confrontation avec les agents de police concernés soit nécessaire. En règle générale, il ne ressort aucune nouvelle information de cette audition par rapport au rapport de police. Suite à l'audition, le prévenu a la possibilité de lire le procès-verbal et de signer; s'il le souhaite, il peut également consulter son dossier. Dans l'intervalle, l'ordonnance pénale est adaptée si besoin est, puis imprimée. Par la suite, le prévenu se voit remettre les documents suivants: le mandat d'amener et la décision de mise en liberté, d'éventuelles décisions de séquestre, l'ordonnance pénale ainsi que sa facture. Il est ensuite libéré.

4.1.1.4 Expériences sur le terrain

Les expériences faites jusqu'ici quant au déroulement des procédures accélérées sont très convaincantes:

- la procédure est pour l'heure relativement contraignante pour la police et le ministère public, mais les affaires sont en général bouclées dans un délai de 24 à 48 heures;
- la procédure est bien acceptée par les prévenus. S'ils sont arrêtés, questionnés et sanctionnés immédiatement après avoir commis une infraction, ils acceptent en général mieux les sanctions prises à leur encontre que s'il s'écoule plusieurs semaines jusqu'au jugement;
- étant donné que les ordonnances pénales entrent en force rapidement, les interdictions de stade (prononcées contre des supporters de football à risque) font effet plus vite;
- la violence dans le cadre de manifestations sportives a largement diminué dans le canton de St-Gall durant la saison 2010/2011, particulièrement dans le domaine du football. La saison suivante, 2011/2012, s'est déroulée quasi sans incidents, mais cela est sans doute aussi dû en grande partie au déclassement du FC St-Gall en Challenge League.

Les prévenus sont bien entendu informés de leurs droits lors de leur première audition, notamment du droit de disposer d'un avocat. S'ils souhaitent effectivement être assistés par un avocat, la procédure accélérée ne peut en général plus être exécutée, parce que ce dernier demandera un délai pour consulter le dossier de son client (délai qui n'est cependant pas obligatoire avant le rendu d'une ordonnance pénale). En revanche, si des prévenus sont défendus par un avocat, il n'est pas nécessaire de procéder à la notification. Cela dit, il est relativement rare qu'un prévenu fasse appel à un avocat.

Le traitement de prétentions civiles n'est pas possible dans le cadre de la procédure accélérée, parce qu'on ne peut pas attendre de voir si la personne lésée se manifesterait et si elle sera en mesure de quantifier précisément le dommage causé. Selon le CPP, le ministère public peut de toute manière uniquement faire mention des prétentions civiles reconnues dans son ordonnance pénale.

4.1.1.5 Conditions-cadres de la procédure accélérée

La compétence pénale du ministère public est clairement définie dans le CPP: il peut condamner tout au plus le prévenu à une peine pécuniaire de 180 jours-amende ou à une peine privative de liberté de six mois (art. 352, al. 1, CPP). Ces dispositions permettent aux ministères publics de régler de tels cas par la voie de la procédure à juge unique dans toute la Suisse.

Du point de vue de l'organisation, il faut que le ministère public ait à sa disposition dans un délai de quelques heures l'extrait de casier judiciaire du prévenu, ainsi que – dans le cas d'étrangers – d'informations sur sa situation de séjour.

Pour les procédures dans le domaine du football, il n'est pas nécessaire pour le ministère public de se rendre dans le stade (ou de prendre la décision sur place). L'expérience saint-galloise a cependant montré qu'une présence sur les lieux peut fournir un avantage tactique. C'est pourquoi une permanence spéciale est mise en place pour les matches à risque.

La procédure accélérée a ses limites: une dénonciation auprès d'un tribunal et une condamnation ne peuvent avoir lieu que si les faits ont été suffisamment établis et si les parties concernées (le prévenu, la victime, les parties plaignantes) se sont vus octroyer leurs droits constitutionnels au cours de la procédure. Une procédure dans

laquelle le jugement de certaines infractions serait soumis à un cadre temporel fixe enfreindrait ces principes. A noter également que des investigations plus poussées peuvent s'avérer nécessaires même en cas d'aveux ou de prise en flagrant délit. Dans un tel cas, les bases ne sont pas (encore) données pour que le ministère public puisse rendre une décision judiciaire.

4.1.1.6 Conclusions

Comme il l'a déjà exprimé dans sa réponse à la motion "Lutte contre la violence lors de manifestations sportives"³², le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que les auteurs d'actes de violence dans le cadre de manifestations sportives peuvent être jugés rapidement dans le cadre d'une procédure accélérée, comme le montre l'exemple du canton de St-Gall. D'autres cantons comme Bâle, Berne, Lucerne ou Zurich ont eux aussi mis en place des moyens renforcés lors d'événements particuliers, par exemple en assurant la présence de policiers et de procureurs dans les stades ou en augmentant les effectifs des tribunaux des mesures de contrainte pour la durée de la manifestation. Le passage des hooligans en jugement rapide ne requiert pas de nouvelles dispositions légales mais dépend des ressources en personnel que la collectivité publique concernée met à la disposition de ses autorités pénales.

Dans ce domaine, la Confédération se heurte à des limites claires pour ce qui est de prescrire des règles aux cantons: les cantons sont seuls compétents pour déterminer les ressources à employer, au titre de leur souveraineté garantie par la Constitution (art. 47, al. 2, Cst.). Le Conseil fédéral et le Parlement ont donc veillé à laisser aux cantons la plus grande autonomie possible pour organiser leur appareil répressif lors de l'élaboration du CPP malgré l'uniformisation des règles de procédure. Les cantons peuvent ainsi adapter la structure de leurs autorités à leurs ressources et aux orientations de leur politique de gestion de la criminalité (ils peuvent par ex. créer des ministères publics spécialisés pour certaines infractions). Cette autonomie, soigneusement préservée, serait battue en brèche si la Confédération leur prescrivait d'employer leurs ressources en priorité pour réprimer certains actes commis à certaines occasions. Il serait difficile de trouver des raisons objectives justifiant le jugement rapide uniquement des actes punissables commis lors de manifestations sportives; d'autres infractions ou manifestations pourraient également justifier une procédure rapide.

4.1.2 Recherche de suspects sur Internet: l'exemple zurichois

La police municipale zurichoise a lancé une recherche de suspects sur Internet suite à des débordements qui se sont produits le 1^{er} mai lors d'une fête illégale après un match de football. Pour la publication de photos de suspects inconnus, elle se fonde sur l'art. 74 CPP, selon lequel le ministère public et les tribunaux ainsi que, avec leur accord, la police, peuvent renseigner le public sur une procédure pendante lorsque la collaboration de la population est nécessaire à l'élucidation d'infractions ou à la recherche de suspects, lorsque la population doit être mise en garde ou tranquillisée, lorsque des informations ou des rumeurs inexacts doivent être rectifiées, ou lorsque la portée particulière d'une affaire l'exige. Lors de la prise d'une telle mesure, il

³² Réponse du Conseil fédéral du 18 avril 2012 à la motion 12.3018 "Lutte contre la violence lors de manifestations sportives" de la Commission de la politique de sécurité CN.

convient toutefois de respecter le principe de la présomption d'innocence du prévenu de même que les droits de la personnalité des personnes concernées. Enfin, le public peut être appelé à participer aux recherches en vertu de l'art. 211, al. 1, CPP.

Dans le cas des recherches sur Internet lancées par la police zurichoise, le ministère public a posé les conditions suivantes: les infractions commises et les soupçons doivent être d'une certaine gravité; les photos doivent montrer les personnes alors qu'elles sont en train de commettre des actes illicites; toutes les autres mesures policières d'enquête ou de recherches doivent avoir été exploitées auparavant; les mesures doivent avoir été ordonnées par le ministère public; les mesures doivent être annoncées environ sept jours avant la publication définitive des photos. En outre, les photos seront présentées de manière floutée dans un premier temps.

Les trois phases de la recherche sur Internet se sont achevées sur un taux d'élucidation élevé (67 %). Il convient cependant de souligner que la mise à disposition d'images de grande qualité ainsi que les recherches elles-mêmes sont très coûteuses du point de vue du personnel et de la logistique pour la police et la justice.

Les autorités de la ville de Zurich ne considèrent pas la recherche sur Internet comme une solution miracle; elles la voient néanmoins comme un moyen de recherche très efficace permettant d'identifier, au prix d'un travail considérable, des auteurs d'infractions qui n'auraient pas pu être retrouvés auparavant. D'autres cantons comme Lucerne, St-Gall ou Bâle-Ville ont également obtenu de bons résultats avec ce moyen de recherche.

La légalité de la recherche sur Internet était controversée jusqu'à la mise en place des bases légales nécessaires sous la forme de l'art. 74, al. 1, en relation avec l'art. 211, al. 1, du CPP unifié³³, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011. En vertu du principe de proportionnalité, la publication d'images n'est autorisée qu'en présence de soupçons graves et si d'autres mesures d'enquête n'ont pas abouti³⁴. Il peut s'agir par exemple de cas d'homicide, de lésions corporelles graves ou de mise en danger d'un grand nombre de personnes. Dans les cas de lésions corporelles simples, de dommages matériels ou d'infractions contre la paix publique, il convient de trancher au cas par cas³⁵. Malgré les succès enregistrés dans quelques cantons, il est important de tenir compte du fait qu'une image publiée sur Internet risque d'y laisser des traces pour toujours. La recherche sur Internet n'est autorisée que si l'on veille à respecter certains droits du suspect, notamment la présomption d'innocence et la proportionnalité. Même si la base légale du CPP est formulée de manière ouverte et permet une certaine marge d'appréciation, il n'en est pas moins que la recherche de suspects sur Internet doit être utilisée comme un instrument policier subsidiaire, qui n'intervient que lorsque toutes les autres mesures (plus clémentes) ont été appliquées sans succès, et uniquement en cas d'infraction grave avec de graves soupçons³⁶. L'admissibilité du recours aux recherches internet dans le contexte de la violence lors de manifestations sportives est en principe incontestée du point de vue de la proportionnalité, du moins lorsqu'il s'agit d'actes graves³⁷. S'il s'agit d'infractions plus légères (par ex. des cas de dommages matériels ou de lésions corporelles simples), il convient d'évaluer pour chaque cas la juste mesure entre l'intérêt de

³³ Franz Riklin, "Internetfahndung nach Randalierern", *mediaLex* 2003, p. 135 s.

³⁴ Niklaus Schmid, "Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar", art. 211 N 2.

³⁵ Peter Ruegger, "Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung", art. 211 N. 27.

³⁶ Laura Bucher / Reto Häggi, "Im Brennpunkt Medienrecht, Fahndung nach Tätern im Internet", p. 102.

³⁷ Peter Ruegger, "Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung", art. 211 N. 27.

l'autorité d'instruction à identifier l'auteur présumé des actes et l'intérêt de ce dernier à la préservation de sa sphère privée et de son anonymat³⁸.

Le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que – comme l'ont montré les exemples sur le terrain – la possibilité de recourir à la recherche sur Internet est un moyen approprié pour poursuivre les auteurs d'infractions inconnus, dans le respect des conditions en la matière. En outre, le droit actuel prend déjà suffisamment en compte les exigences formulées dans le postulat: le CPP permet au ministère public d'informer si nécessaire le public de procédures pendantes.

4.2 Contrôles d'identité à l'entrée du stade avec comparaison dans HOOGAN

Il n'existe pas encore actuellement de système uniforme de contrôle ou d'organisation à l'entrée des stades de sport. La collaboration des différents partenaires (exploitants de stades, services de sécurité privés et autorités de police locales, notamment) est organisée différemment dans chaque stade et une unification des concepts d'engagement n'est ni réalisable, ni souhaitable. Les données personnelles figurant dans le système HOOGAN sont à la disposition des organisateurs de manifestations sportives – cela est en effet prévu explicitement dans les dispositions légales en la matière. La Section Hooliganisme de fedpol met des données personnelles tirées de HOOGAN à disposition des responsables de sécurité des clubs à la demande de ces derniers. La documentation papier transmise jusqu'ici n'était pas pratique à utiliser: il n'est pas réaliste de vouloir contrôler l'identité de supporters à l'entrée du stade à l'aide d'une liste de plusieurs pages. Or une nouvelle solution est en préparation: il s'agit de la comparaison électronique des données figurant sur un document d'identité avec les données figurant dans HOOGAN. L'objectif serait de posséder un système facile à utiliser et efficace, qui puisse être utilisé de manière individuelle et dans diverses situations.

En juin 2011, la Section Hooliganisme a entrepris, sur mandat de la CCDJP, de mettre au point un système permettant de procéder à une comparaison électronique entre le document d'identité du visiteur et les données figurant dans HOOGAN à l'entrée du stade. L'objectif est de pouvoir identifier immédiatement les personnes figurant dans HOOGAN et de leur interdire l'entrée. En outre, il doit être possible de procéder à une comparaison des données avec celles enregistrées dans la *toolbox* de l'ASF et de la SIHF, qui répertorie les personnes frappées d'une interdiction de stade. Le club de hockey sur glace de Zoug (EV Zoug) a utilisé le système "HOOGAN+" le 13 septembre 2012 à l'occasion du premier match à domicile de la saison NLA 2012/2013 contre le HC Lugano. Il a par la suite continué de l'utiliser pendant toute la saison 2012/2013. Le EV Zoug a annoncé son intention d'utiliser à nouveau le système pour la saison suivante (2013/2014).

Le projet a été présenté au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT). Ce dernier a confirmé que rien ne s'opposait à l'utilisation de HOOGAN+ du point de vue de la protection des données, étant donné que les données d'identité des supporters ne sont pas enregistrées.

Le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que l'utilisation du système en question pour des cas individuels (par ex. pour certains secteurs ou à certaines entrées) a du sens, comme le montre l'exemple positif du EV Zoug. Il juge

³⁸ Peter Ruegger, "Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung", art. 211 N. 28.

également que la transmission de données issues de HOOGAN aux organisateurs de manifestations sportives pour des événements donnés repose sur des bases légales suffisantes. Il est vrai que l'introduction du système entraîne des coûts pour les clubs. Néanmoins, on notera aussi que le EV Zoug a constaté une diminution considérable de ses coûts d'engagement policier pour la saison 2012/2013 suite à l'introduction du système et qu'il n'y a pas eu d'incidents avec les supporters visiteurs.

4.3 Régime de l'autorisation³⁹

Le postulat demande l'examen de nouvelles bases légales, notamment en soumettant à autorisation les manifestations sportives. Le concordat révisé instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives contient déjà de telles dispositions. Ces dispositions constituent d'ailleurs l'élément central du concordat révisé. Le fait de pouvoir soumettre à autorisation les matches de football et de hockey sur glace des ligues supérieures permet aux autorités d'imposer certaines restrictions aux organisateurs privés de manifestations sportives. Ces restrictions peuvent concerner des mesures techniques et de construction dans les stades, le nombre de forces de sécurité privées à mobiliser, le règlement du stade, la vente de boissons alcoolisées, l'instauration d'un contrôle aux accès, l'arrivée et le départ des supporters visiteurs et d'autres domaines important en matière de sécurité sur lesquels les autorités ne sont aujourd'hui pas en mesure d'intervenir.

Les autorités compétentes peuvent intervenir sur les concepts de sécurité et les règlements des stades. L'introduction du régime de l'autorisation permet, en imposant des restrictions, d'agir dans des domaines qui relevaient jusqu'à présent de la responsabilité privée. Cette mesure a déjà fait ses preuves lors de manifestations privées telles que des concerts, des expositions ou des festivals, et doit désormais aussi être appliquée au sport.

Une étude de droit comparé, effectuée en juillet 2011 par l'Institut pour le fédéralisme de l'Université de Fribourg sur mandat de la CCDJP⁴⁰, met en évidence que dans les villes et les cantons accueillant des rencontres de football ou de hockey sur glace des ligues supérieures, seule une minorité de dispositions constituent une base légale suffisante pour soumettre à autorisation des matches de football ou de hockey sur glace. Font exception les cantons de Bâle-Ville et de Genève, ainsi que les villes de Fribourg, de Lausanne, de Sion, de Kloten et de St-Gall. Seuls les matches du FC Bâle, du Lausanne Sport et du FC St-Gall sont effectivement soumis à ce régime de l'autorisation. Dans les autres lieux mentionnés, il n'est pas fait usage de la base légale, qui existe pourtant.

Le régime de l'autorisation institué par le concordat révisé s'applique en principe à tous les matches auxquels participent les clubs de football et de hockey sur glace appartenant aux catégories les plus élevées. En d'autres termes, il s'agit, pour le football, des clubs de Super League et, pour le hockey, de ceux de ligue nationale. Les matches des catégories supérieures des équipes juniors, seniors et vétérans ainsi que les ligues féminines ne sont pas concernées par cette obligation. Le régime de

³⁹ Cf. aussi le rapport du 2 février 2012 de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police concernant la modification du concordat du 15 novembre 2007 instituant de mesures contre la violence lors de manifestations sportives.

⁴⁰ <http://www.kkjpd.ch/images/upload/110700%20Gutachten%20IFF%20betr.%20Bewilligungspflicht.pdf>, consulté le 22 juillet 2013.

l'autorisation est appliqué à tous les matches des clubs concernés, indépendamment du lieu du match et du fait qu'il s'agisse de matches de championnat, de matches de coupe, de tournois, de matches amicaux ou de matches internationaux. En l'absence prévisible d'actes de violence, lors de matches amicaux par exemple, il est possible d'octroyer une autorisation sans l'assortir de conditions.

Etant donné que les problèmes de sécurité surviennent certes le plus souvent, mais pas exclusivement, lors de matches des clubs des ligues supérieures, et cela non seulement dans le cadre du football et du hockey mais parfois aussi dans d'autres sports, les matches de football et de hockey des ligues inférieures ou les matches de clubs d'autres disciplines sportives doivent aussi pouvoir être soumis à autorisation par les autorités compétentes. Cela vaut particulièrement pour les ligues ou les sports dans lesquels les problèmes de sécurité sont récurrents. Les autorités peuvent aussi appliquer ce régime de l'autorisation à leurs clubs en fonction de la situation et soumettre à autorisation seulement les matches qu'ils estiment problématiques en raison du type de supporters ou de la portée sportive de l'événement.

Le but visé par le régime de l'autorisation n'est pas d'entraver le déroulement normal d'événements sportifs ni d'interdire les matches sensibles. Il s'agit là plutôt de doter les autorités d'un moyen adéquat, de sorte que l'autorisation pour le déroulement d'un match dépende de la volonté du club en tant qu'organisateur privé de veiller, au même titre que les organisateurs de concerts, d'expositions ou de conférences, à être lui-même responsable de la sécurité de la rencontre et d'entreprendre ce qui est nécessaire pour assurer lui-même la sécurité ou pour faciliter le travail de la police en mettant en place des mesures organisationnelles.

Le régime de l'autorisation doit respecter le principe de proportionnalité et être prévisible pour l'organisateur. Les conditions qui accompagnent une autorisation doivent être sélectionnées de sorte à servir exclusivement à empêcher les actes de violence et à donner à l'organisateur concerné suffisamment de temps pour leur mise en œuvre. En outre, elles doivent laisser suffisamment de liberté aux supporters et spectateurs non violents, mais doivent permettre de prendre des mesures efficaces au cas où la sécurité serait mise en danger. Des restrictions plus sévères doivent notamment être appliquées à l'égard des groupes de supporters qui commettent des actes de violence répétés.

Afin d'identifier et de punir les auteurs d'actes de violence, les personnes sous le coup d'une interdiction de stade ou d'autres personnes qui contreviennent au règlement du stade, des caméras à haute résolution sont indispensables. Grâce aux conditions fixées dans l'autorisation, les autorités peuvent exercer une influence sur l'équipement du stade et exiger par exemple que les installations insuffisantes soient renforcées dans un délai raisonnable.

Les autorités peuvent également enjoindre les organisateurs d'approuver avant le match le règlement du stade. Dans ce règlement, il peut par exemple être spécifié que les mégaphones, banderoles, drapeaux ou chorégraphies de supporters sont interdits ou soumis à certaines conditions. Par le biais de restrictions, les autorités peuvent aussi exiger des organisateurs qu'ils présentent, pour approbation, un concept de sécurité et que les dispositifs de sécurité puissent être examinés par des experts.

Les autorités peuvent notamment imposer aux organisateurs le nombre de stewards et d'agents de sécurité privés à engager pour un match donné et dans un certain domaine. Le nombre de responsables de la sécurité de l'équipe visiteuse peut aussi

être fixé dans les conditions. Il appartient par conséquent à l'organisateur de veiller, en collaboration avec le club visiteur, à ce que les conditions soient appliquées. Même si la sécurité dans les stades est l'affaire des organisateurs privés, les stades sont considérés, sur le plan juridique, comme des espaces semi-publics. Les autorités doivent donc, en assortissant les autorisations de conditions, veiller à ce que la sécurité dans les stades soit garantie. Si les ressources en personnel manquent, le nombre de spectateurs peut être restreint en conséquence.

C'est seulement lorsque les forces de sécurité privées sont dépassées ou qu'une intervention s'avère nécessaire pour des raisons techniques d'enquête que la police intervient dans les stades. Ce principe doit être respecté, notamment eu égard aux effectifs de la police. La police fixe les exceptions. Une intervention peut s'avérer nécessaire lorsque des débordements ou de graves violations du règlement du stade sont constatés dans un secteur délimité. Dans de telles situations, la police peut exiger de l'organisateur qu'il contienne les perturbateurs dans le secteur touché afin que ceux-ci puissent être identifiés et punis.

En instaurant des règles en matière de vente de billets, il est parfois possible d'influencer massivement les questions de sécurité. Les autorités ont ainsi les moyens, en appliquant des conditions, d'empêcher par exemple que des groupes de supporters ne puissent se rencontrer dans le stade ou que les secteurs visiteurs ne soient disposés, sous l'angle sécuritaire, de manière défavorable par rapport aux voies d'accès du stade. Les autorités disposeront également d'un moyen de sanction à l'égard des groupes de supporters violents: elles pourront décider, pour les matches à venir, d'interdire la mise en vente de billets pour un secteur déterminé (par ex. pour le secteur visiteurs). En outre, l'intervention en matière de vente de billets est une condition préalable à l'instauration d'un billet combiné.

Considérant que l'alcool a un effet désinhibant et que de nombreux actes de violence sont commis sous l'effet de l'alcool, les autorités devraient pouvoir décider si l'alcool peut être normalement proposé à la vente durant un match ou si des restrictions – variables selon les secteurs – doivent être appliquées. Dans ses recommandations du 20 novembre 2011 pour la mise en œuvre du régime de l'autorisation, la CCDJP recommande de mettre en œuvre une interdiction généralisée de l'alcool lors des matches à risques.

De plus en plus de voies de fait et de déprédations sont aussi commises le long du trajet menant les supporters visiteurs au stade. Et il arrive de plus en plus souvent que de grands groupes de supporters refusent de descendre des trains spéciaux aux arrêts indiqués par les entreprises de transport et par la police et d'emprunter les voies imposées pour se rendre au stade. Ces groupes de supporters étant composés de plusieurs centaines de personnes, la police constate dès lors que seul un important déploiement policier est à même de faire respecter les instructions des autorités. Or la police s'en est jusqu'à présent distancée, estimant que cela ne respectait pas le principe de proportionnalité. Selon la CCDJP, il n'est plus possible qu'à terme les supporters déterminent quand et par où ils souhaitent passer, faisant fi du fait qu'ils mettent en péril la sécurité publique, qu'ils entravent le trafic public et privé et constituent une charge considérable pour la police⁴¹. A cela s'ajoute que des groupes de supporters rivaux tentent souvent de s'affronter durant ces trajets. Afin d'éloigner

⁴¹ Les récents affrontements survenus à Berne le 20 mai 2013 entre des supporters du FC Bâle et du GC lors de la finale de la Coupe de Suisse ont soulevé la question de savoir si les cortèges de supporters étaient encore possibles.

les différents groupes les uns des autres, la police doit déployer un important dispositif dans les gares, le long des voies d'accès menant au stade et dans les abords de ce dernier.

Les supporters visiteurs en possession d'un billet combiné restent libres de voyager individuellement. Dans ce cas, ils ne peuvent toutefois pas accéder au secteur visiteurs, mais uniquement acquérir des billets pour les autres secteurs du stade. Pour éviter que cette possibilité ne soit utilisée par des groupes de supporters dans le but de contourner le billet combiné, les autorités auront intérêt à imposer aux organisateurs des conditions pour la vente des billets qui empêcheront que des groupes de supporters puissent se regrouper dans d'autres secteurs du stade.

En imposant des restrictions, l'autorité compétente peut également fixer l'obligation du billet combiné pour les matches à risques. En fonction de la situation, des trains ou des bus spéciaux peuvent être prévus pour les titulaires de billets combinés. Idéalement, un match avec billet combiné devrait se dérouler comme suit: au moment de monter dans le train ou le bus, l'identité des supporters est contrôlée par des membres de leur club. Ceux-ci vérifient aussi s'ils font l'objet d'une mesure dans HOOGAN. A ce moment, ils procèdent à une fouille corporelle et à une fouille de leurs effets personnels afin de s'assurer qu'aucune boisson alcoolisée, aucune arme ni engin pyrotechnique ne soient introduits à bord du train ou du bus. Le trajet en train ou en bus s'effectue en présence d'un agent de sécurité de leur propre club. A l'arrivée dans la zone sécurisée près du stade, les supporters gagnent leurs places sous la supervision des agents de sécurité. Après le match, le même procédé se déroule en sens inverse. Cette mesure permet chaque week-end d'éviter de devoir engager des centaines de policiers qui, à l'heure actuelle, sont généralement occupés à séparer les groupes de supporters. A l'avenir, la police doit pouvoir se limiter, lors des matches à risques, au contrôle des supporters locaux et à la surveillance de l'arrivée et du départ – en train ou en bus spécial – des supporters visiteurs. La mise en œuvre, somme toute possible, des billets combinés est remise en question et rejetée par une partie des supporters.

Lorsqu'une autorisation a déjà été octroyée mais que certaines des conditions ne sont pas remplies, les autorités peuvent agir de différentes façons: elles peuvent retirer l'autorisation, la refuser pour des matches ultérieurs ou assortir une prochaine autorisation de restrictions supplémentaires. Par ailleurs, l'organisateur peut être contraint de rembourser les dommages imputables au non-respect des conditions fixées.

Il n'est pas possible d'estimer dans quelle mesure et comment le régime de l'autorisation est mis en œuvre, car tous les cantons n'ont pas encore adhéré au concordat révisé. A cela s'ajoute qu'un recours concernant l'adhésion du canton de Lucerne a été déposé auprès du Tribunal fédéral. Les effets du régime de l'autorisation ne se feront sentir qu'ultérieurement. Enfin, il convient de noter que la Confédération ne dispose pas des compétences permettant d'introduire une obligation d'autorisation.

4.4 Adaptation de la LMSI et de l'OMAH?

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'est pas indiqué d'adapter ou d'étendre les bases légales existant au niveau fédéral (système d'information HOOGAN et interdiction de se rendre dans un pays donné figurant dans la LMSI ou l'OMAH). Par ce concordat, les cantons ont montré leur volonté de régler au niveau cantonal les

mesures contre les supporters violents. La saisie centralisée des personnes qui adoptent un comportement violent lors de manifestations sportives, telle qu'elle existe pour d'autres systèmes d'information gérés par la Confédération auprès de fedpol, fait sens et décharge les cantons. En raison de la répartition constitutionnelle des compétences entre la Confédération et les cantons, il n'est pas possible d'étendre les compétences au niveau fédéral sans modifier la Constitution fédérale. Enfin, il faut souligner que l'ensemble du système de lutte contre la violence lors de manifestations sportives est relativement récent. En effet, les mesures relevant du droit administratif telles que l'interdiction de se rendre dans un pays donné ou la mise en place du système d'information HOOGAN n'existent que depuis 2007. Une révision des bases légales, qu'elle soit totale ou partielle, surviendrait trop tôt, car certaines de ces différentes mesures font leurs preuves et les processus sont maintenant très bien rôdés au sein des cantons.

Dans sa réponse au postulat Malama⁴², le Conseil fédéral a déjà expliqué que l'opportunité d'étendre les compétences de la Confédération à la lutte contre les violences lors de manifestations sportives, compte tenu notamment de la législation fédérale et cantonale existante, n'était pas acquise. A ce propos, le Conseil fédéral conclut que le renforcement du concordat de la CCDJP instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives rend même une nouvelle compétence fédérale superflue. Au vu des connaissances actuelles, il est difficile de dire quelles autres mesures législatives plus efficaces que celles proposées par la révision du concordat la Confédération serait susceptible d'adopter. Avant de pouvoir discuter de nouvelles compétences fédérales, il convient d'attendre que les mesures proposées par le concordat révisé aient été concrètement mises en œuvre.

4.5 Légalisation de la pyrotechnie?

Les mouvements d'ultras ne se lassent pas de faire l'éloge de l'usage d'engins pyrotechniques dans les stades, qui conférerait à ces derniers une sorte de *charme méridional*. Ils incitent leurs membres à utiliser des feux de Bengale et des fumigènes dans leurs chorégraphies, après un but ou lors de l'entrée de leur équipe, arguant que cela fait partie intégrante de leur culture de supporters.

La LExpl n'est la seule à interdire l'usage d'engins pyrotechniques à des fins de divertissement. L'UEFA, la FIFA, la SFL et la SIHF les interdisent aussi formellement, en raison de l'important potentiel de danger que leur usage recèle dans les lieux de manifestations sportives.

Un document élaboré par FaCH prône la décriminalisation de cet élément constitutif d'infraction et vise, dans ce but, à lutter contre la cristallisation de l'image négative. Il propose, dans le cas où des engins pyrotechniques étaient découverts lors de l'entrée dans le stade, le renvoi immédiat, mais sans suite pénale ou administrative ni interdictions de stade. Seule l'utilisation effective d'engins pyrotechniques dans les virages de supporters devrait être punie d'une interdiction de stade de deux ans. Le simple fait d'allumer une torche ne devrait quant à lui conduire ni à une inscription dans HOOGAN, ni à une interdiction de périmètre ou à d'autres suites pénales. L'argument avancé est le suivant: nécessaire et indiscutable, la sensibilisation des groupes de supporters au potentiel de danger ne peut être atteinte que par la

⁴² FF 2012 4288.

décriminalisation. La crainte de l'anéantissement de la culture des supporters et, partant, des virages, s'avère être le catalyseur des mouvements de supporters.

Cette crainte a été prise en considération par le Département de l'éducation et des sports de Zurich au printemps 2012 et un groupe de travail chargé de contrôler l'usage des feux d'artifice de scène soumis à autorisation au sein du stade du Letzigrund a été institué. Composé de représentants des deux clubs de football zurichois (GC Zurich et FC Zurich), de la ville de Zurich et de différents services cantonaux, le comité de pilotage *Sport ohne Gewalt* s'était donné pour but de bannir des stades les engins pyrotechniques illégaux. L'usage de fusées de détresse et d'autres feux d'artifice interdits n'était pas concerné. L'objectif était ici de parvenir à une solution légale, qui puisse être soumise à autorisation et qui satisfasse toutes les parties.

Après un premier refus, les discussions avec les supporters ont été intensifiées et, début 2013, un test impliquant toutes les parties concernées a été effectué dans un périmètre de sécurité délimité. Les résultats, obtenus avec le concours d'un spécialiste en pyrotechnie, n'ont cependant pas satisfait les supporters.

Outre que la LExpl interdit l'usage d'engins pyrotechniques à des fins de divertissement et vu les discussions déjà menées au sujet de ces engins et de la source de danger qu'ils représentent, l'usage contrôlé de feux d'artifice de scène soumis à autorisation ne semble pas réaliste. En effet, les supporters ne se montrent pas disposés à perdre le contrôle sur cet aspect divertissant des matches. A cela s'ajoute que les groupes de supporters ou les supporters rassemblés dans les virages ne sont pas des groupes homogènes capables de pouvoir conclure d'une même voix une convention.

Comme il l'a déjà exprimé dans sa prise de position relative à la motion *Garantir la sécurité du droit en matière d'usage abusif d'engins pyrotechniques*⁴³, le Conseil fédéral est conscient qu'il existe un problème de détournement de l'usage d'engins pyrotechniques et qu'il est important de suivre les développements dans ce domaine. Il est d'avis que la solution doit être recherchée pour le moment dans l'application de normes existantes. Les cas de port d'engins pyrotechniques non allumés à usage professionnel lors de manifestations sportives entrent dans le champ d'application du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives. Selon le concordat, est aussi considéré comme comportement violent le fait de menacer la sécurité en transportant ou en utilisant des armes, des explosifs, de la poudre de guerre ou des engins pyrotechniques dans les stades ou les salles de sport, aux alentours et sur les trajets aller et retour.

Certes, pour empêcher le port d'engins pyrotechniques, les actes normatifs susmentionnés prévoient des mesures répressives telles l'interdiction de stade, l'interdiction de périmètre, l'obligation de se présenter à la police, la garde à vue, mais pas de sanctions pénales. Le Conseil fédéral estime que de telles mesures peuvent déjà jouer un rôle dissuasif important. Si les développements de la jurisprudence relative à la LExpl en démontrent l'opportunité et si les bases juridiques susmentionnées ne devaient pas suffire à endiguer le phénomène, le Conseil fédéral proposera alors une mesure correspondante.

⁴³ Avis du Conseil fédéral du 8 août 2010 relative à la motion 10.3614 Garantir la sécurité du droit en matière d'usage abusif d'engins pyrotechniques, déposée par le conseiller national Kurt Fluri.

Dans son arrêt 6B_612/2011, le Tribunal fédéral a soutenu une décision du Tribunal cantonal de St-Gall, dans laquelle ce dernier a condamné une personne pour tentative d'infraction à la LExpl. Cette personne avait tenté d'introduire illégalement un engin pyrotechnique dans un stade. Nul ne peut contester l'instance inférieure lorsqu'elle décrit le fait de cacher le fumigène comme une acte décisif vers la réalisation de l'acte prévu sans que cela constitue un passage imminent à l'acte. Comme le constate l'instance inférieure, le passage à l'acte imminent n'a eu lieu qu'au moment où le recourant a quitté le train spécial et atteint la zone de contrôle. Le seul fait qui l'ait empêché de parachever son acte est une circonstance extérieure, à savoir le fait qu'il a été stoppé dans le cadre du contrôle à l'entrée. Les motifs avancés par le recourant selon lesquels il n'est pas totalement insensé ni irréaliste de passer en cachette des engins pyrotechniques à travers les contrôles pour, en fin de compte, ne pas les allumer durant le jeu, puis ressortir et retourner chez soi, n'ont pas convaincu le Tribunal fédéral. Ils sont d'autant moins convaincants que le recourant ne dit pas, et ce n'est pas non plus évident, comment les engins pyrotechniques auraient pu, dans ce contexte, être utilisés légalement conformément aux prescriptions de la LExpl. Son argument selon lequel il aurait plusieurs fois envisagé de se débarrasser du fumigène n'y change rien: si cela avait été effectivement le cas, il aurait dû se débarrasser de l'engin pyrotechnique avant de franchir le contrôle d'entrée, le "point de non-retour". L'instance inférieure estime dans ce contexte qu'aucun être humain un tant soit peu raisonnable risquerait de se faire contrôler et appréhender, ou même de se faire arrêter par la police, pour en définitive ne pas allumer l'engin.

4.6 Dispositions disciplinaires et régime de la responsabilité pour les clubs

4.6.1 Association suisse de football

Conformément à l'art. 56, ch. 1, des statuts de l'ASF⁴⁴, les clubs peuvent être punis disciplinairement en cas de violation intentionnelle ou par négligence des prescriptions de l'association ou des décisions des organes, commissions et autres autorités compétentes.

En vertu de l'art. 9, al. 3, du règlement disciplinaire de l'ASF⁴⁵, les clubs recevant répondent de l'ordre et de la sécurité dans l'enceinte du stade et dans ses abords immédiats avant, pendant et après le match. Ils répondent de tout incident, sont passibles de mesures disciplinaires et peuvent être contraints de suivre des instructions à moins qu'ils ne puissent prouver que les mesures organisationnelles concrètement mises en œuvre correspondaient aux dispositions applicables en la matière et que, compte tenu des circonstances, elles étaient suffisantes sur les plans tant qualitatif que quantitatif. Les dispositions statutaires et réglementaires sur la responsabilité causale demeurent réservées.

Le club recevant est responsable du comportement inconvenant des spectateurs, quand bien même aucun comportement ou omission fautifs ne peut lui être imputé, et peut également faire l'objet de mesures disciplinaires statutaires. De la même

⁴⁴ http://www.football.ch/fr/desktopdefault.aspx/tabid-361/1488_read-8825/, consulté le 22 juillet 2013.

⁴⁵ http://www.football.ch/fr/desktopdefault.aspx/tabid-361/1488_read-9314/, consulté le 22 juillet 2013.

manière, le club visiteur est responsable du comportement inconvenant de ses supporters, quand bien même aucun comportement ou omission fautifs ne peut lui être imputé, et peut lui aussi faire l'objet de mesures disciplinaires statutaires. Les spectateurs se trouvant dans le secteur visiteurs d'un stade sont considérés, sous réserve de la preuve du contraire, comme des supporters du club visiteur. Les autres spectateurs sont considérés, sous réserve de la preuve du contraire, comme des supporters du club recevant.

La liste des sanctions de l'ASF comprend notamment les sanctions suivantes: blâme, amende, défaite par forfait, retrait de points, relégation forcée, exclusion du championnat, réduction de la capacité d'accueil, déroulement de matches à huit clos ou en excluant partiellement le public, déroulement de matches sur un terrain neutre, retrait de la licence délivré au club.

Les tâches les plus importantes en matière de sécurité (par ex. vente de billets, entrée dans le stade, placement des spectateurs, collaboration avec les forces de police, départ des spectateurs, accompagnement des spectateurs du club visiteur) sont réglées dans le Règlement de sécurité⁴⁶ de la SFL ainsi que dans diverses directives. Dans les prescriptions relatives à l'introduction non autorisée d'objets dans les stades sont énumérés les objets interdits (par ex. armes, feux d'artifice, drapeaux interdits, appareils laser).

Le contrôle du respect des règlements et des directives en matière de sécurité est du ressort des délégués à la sécurité. Ceux-ci consignent leurs observations dans un rapport de sécurité et transmettent ce dernier aux organes de l'ASF et de la SFL chargés de l'application du droit, lesquels ordonnent les sanctions susmentionnées en cas de violation intentionnelle ou par négligence des prescriptions.

D'après la comptabilité de la SFL pour la saison 2011/12, le produit des amendes se monte à lui seul à 750 000 francs. Une grande partie de ce montant a été investi dans des projets en lien avec la sécurité et la prévention.

4.6.2 Fédération suisse de hockey sur glace

Lors de la saison 2012/2013, la Commission pour l'ordre et la sécurité a par exemple demandé l'ouverture d'une procédure ordinaire à l'encontre du HC Ambri-Piotta après que quatre sanctions ont été prononcées pour mise à feu d'engins pyrotechniques. Le club a ensuite fait recours contre la décision du juge unique. Le Tribunal arbitral du sport de la SIHF a rejeté le recours et confirmé la décision du juge unique rendue en première instance. Le club a été condamné à verser une amende de 15 000 francs. Par ailleurs, un match de championnat a dû se dérouler sans que les spectateurs soient autorisés à occuper les places debout. Le Tribunal arbitral du sport a souligné que la mise à feu d'engins pyrotechniques n'était pas tolérée dans le hockey sur glace pratiqué en Suisse et fermement poursuivie par la justice de la Fédération.

Durant la saison 2012/2013 de hockey sur glace en Suisse, période durant laquelle plus 650 matches ont été joués, 20 (24) sanctions ont été prononcées en NL A et 7 (2) en NL B pour mise à feu d'engins pyrotechniques. Durant la même période, 23 (27) sanctions ont été prononcées à l'encontre de clubs en NL A et 1 (8) en NL B pour jets d'objets (entre parenthèses figurent les chiffres de la saison 2011/2012).

⁴⁶ http://www.sfl.ch/uploads/media/Reglement_securite_SFL.pdf, consulté le 22 juillet 2013.

Le tarif des amendes établi pour le sport professionnel par la SIHF⁴⁷ prévoit en outre les dispositions suivantes: en cas d'infraction grave de la part d'un club, les autorisations de jouer peuvent être retirées ou peuvent ne pas être accordées. Les sanctions des cas de moindre gravité (par ex. jet d'objets sur la glace) sont punies d'une amende, à la charge du club, de 300 francs de la première à la quatrième fois pour les ligue nationales A et B. A partir de la cinquième fois, une procédure ordinaire est ouverte. Pour les cas gravissimes (notamment le fait d'allumer des feux d'artifice et/ou des pétards dans le stade avant, pendant et après le match), les amendes sont les suivantes: NL A: la première fois, 1000 francs; la deuxième fois, 2000 francs; la troisième fois, 4000 francs; la quatrième fois, 6000 francs. NL B: la première fois, 500 francs; la deuxième fois, 1000 francs; la troisième fois, 2000 francs; la quatrième fois, 3000 francs. Là aussi, une procédure est ouverte à compter de la cinquième fois où l'infraction est commise. Selon le principe de causalité, ces amendes sont mises à la charge du club dont les supporters ont clairement et indubitablement allumé ou fait brûler des feux d'artifice et/ou des pétards dans le stade.

4.6.3 Révision de la loi sur le transport de voyageurs

Comme nous l'avons déjà dit, le Conseil fédéral souhaite créer une nouvelle clause de responsabilité. Les clubs sportifs seront responsables de tous les dommages causés par leurs supporters aux véhicules et aux installations des transports publics lors de l'utilisation de moyens de transport non réguliers. Un club sportif peut se libérer lui-même de cette responsabilité s'il prouve qu'il a pris toutes les mesures propres à éviter un dommage de cette nature. Ce projet de loi sera soumis en août 2013 pour approbation au Conseil fédéral à l'intention du Parlement.

4.7 Exploitation complète des mesures existantes

Comparé avec l'étranger, la Suisse dispose de mesures efficaces. Les moyens à disposition ne sont pourtant pas toujours mis systématiquement en œuvre, par exemple l'obligation de se présenter à la police. La mise en œuvre concrète de cette obligation se révèle par ailleurs difficile pour la police sur les plans organisationnels et du personnel. Dans la pratique, la notion de poste de police auquel doivent se présenter les personnes à l'encontre desquelles une obligation de se présenter à la police a été prononcée s'est révélée problématique à plusieurs reprises parce que, d'une part, toutes les communes ne possèdent pas de postes de police et que, d'autre part, seul un petit nombre de postes de police sont ouverts 24 heures sur 24 en Suisse. La possibilité de se présenter à un autre office ou auprès d'une patrouille comme le prévoit la version modifiée du concordat permet de pallier ce problème. Ce qui est essentiel, c'est que la personne se rende auprès d'un représentant des autorités publiques. Etant donné le but de la mesure, peu importe qu'il s'agisse du siège d'une autorité ou d'une patrouille mobile.

Depuis l'introduction de l'obligation de se présenter à la police, cette mesure n'a été prononcée qu'à près de 40 reprises. Cela est probablement aussi dû au fait que les conditions auxquelles ce type de mesure peut être prononcé sont relativement restrictives dans le premier concordat. L'ASF soutient également l'élargissement de

⁴⁷http://www.nationalleague.ch/media/native/pdf/nl/ueberuns/tarif_des_amendes_valable_des_14062013_f.pdf, consulté le 22 juillet 2013.

l'interdiction de périmètre et le renforcement de l'obligation de se présenter conformément au concordat révisé.

5 Résumé

Si l'on tient compte de la législation actuelle aux échelons fédéral et cantonal en matière de lutte contre la violence lors de manifestations sportives, on constate que l'élargissement des compétences de la Confédération au niveau de la constitution n'est pas une option opportune pour le moment. Si le renforcement du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives devait être approuvé par tous les cantons, il ne serait pas nécessaire de créer une nouvelle compétence, plus élargie, pour la Confédération. Si l'on considère par ailleurs les mesures législatives actuelles, la situation actuelle ne permet pas de déterminer si d'autres mesures législatives seraient plus efficaces que celles qui sont prises actuellement. Il convient notamment d'attendre que des expériences soient faites avec le concordat révisé.

La prochaine révision de la LTV créera les bases légales permettant de garantir à nouveau la sécurité de l'exploitation des transports publics en cas de transport de supporters et d'éviter les dommages matériels. L'obligation de transport actuelle s'en trouvera assouplie. Dorénavant, les entreprises de chemin de fer et de bus pourront obliger les voyageurs qui se rendent à des manifestations sportives en tant que supporters à utiliser les trains spéciaux ou les bus spéciaux.

De nouvelles mesures doivent être créées dans un processus auquel sont associées autant d'institutions que possible. Plus une mesure est largement étayée, mieux elle est acceptée et, partant, mise en œuvre. Il va de soi que cela n'est pas toujours facile et que les intérêts sont parfois contradictoires. Cependant, des instruments doivent être créés afin que les associations et les clubs prennent leurs responsabilités. A ce sujet, les conventions locales conclues, par exemple à Lucerne et à Bâle, ont donné de bons résultats. Il convient d'être attentif aux réactions que peuvent provoquer de nouvelles mesures chez les personnes directement concernées, à savoir les supporters. Les supporters se trouvant dans les virages des stades, notamment les ultras, réagissent immédiatement. Les mesures devraient si possible être conçues de manière à ce qu'elles ne concernent pas la majorité pacifique des supporters mais bien ceux qui provoquent des problèmes: les supporters à risques. Ceux qui parmi les supporters se montrent violents sont souvent réfractaires au dialogue. Par conséquent, les moyens de la poursuite pénale et les mesures préconisées dans le concordat doivent être pleinement appliqués.

La déconstruction des préjugés réciproques, par exemple par un dialogue permanent, pourrait déjà constituer une étape. Il existe déjà diverses *tables rondes* locales, qui se révèlent très efficaces. A un niveau plus élevé, un groupe de coordination, appelé *Violence dans le contexte de manifestations sportives*, se réunit régulièrement sous l'égide de la CCDJP.

Les spécialistes du hooliganisme et les policiers en uniforme devraient aussi essayer de dialoguer avec les milieux des supporters. Cela implique toutefois pour les ultras de réfléchir à l'effet qu'ils produisent et à réévaluer l'image négative qu'ils se font de la police. Mais là aussi, il convient de se rappeler qu'une partie d'entre eux sont réfractaires au dialogue. On pourrait agir préventivement à l'école auprès des jeunes ultras, par le biais de l'encadrement des supporters et de la police, ou auprès des clubs de football, afin d'empêcher leur intégration dans les milieux violents.

L'encadrement des supporters contribue déjà de manière décisive à résoudre les problèmes.

Toute mesure doit avoir pour objectif principal d'endiguer et d'empêcher la violence lors de manifestations sportives. Ce but ne peut être atteint au moyen de la seule répression. Il s'agit dans le fond d'empêcher la petite minorité constituée par les supporters violents de commettre des débordements. Les supporters pacifiques, qui sont bien plus nombreux, devraient se voir imposer le moins de limitations possibles. Il convient là de garder le sens des proportions. Tous les supporters se trouvant dans les virages d'un stade ne sont de loin pas enclins à la violence. Le supporter pacifique doit comprendre qu'il est également concerné directement ou indirectement par les débordements de violence et que des mesures doivent être prises à ce sujet. Si les mesures apportent une réelle amélioration, les règles appliquées dans d'autres domaines touchant un supporter sont susceptibles d'être adoucies.

Le rapport et les mesures exigées par le postulat existent déjà pour la plupart. Ainsi, la version révisée du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives permet aux autorités compétentes de soumettre l'organisation de manifestations sportives à autorisation et d'y assortir des conditions. Par ailleurs, comme la pratique le montre, il est possible, après considération de toutes les mesures existantes, de remettre aux autorités de poursuite pénale les criminels inconnus dans le cadre d'une recherche menée sur Internet. Dans le droit des associations, il existe des dispositions autorisant de sanctionner les clubs manquant à leurs devoirs. Concernant le non-respect des conditions liées à une autorisation, l'autorité compétente peut exiger des sanctions ou imposer de nouvelles conditions. La table ronde, dissoute, a été poursuivie sous la forme du groupe de coordination *Violence dans le contexte de manifestations sportives*, sous la direction de la CCDJP. Au plan local également, des tables rondes et des plates-formes de discussion ont été mises en place. Elles constituent un modèle de coopération.

Le Conseil fédéral est conscient de l'importance de l'efficacité et de la qualité de la coopération entre la Confédération, les cantons et les associations sportives pour traiter les cas de violence lors de manifestations sportives. En prenant la série de mesures qu'elle a définie, la Suisse se trouve en bonne voie. Si l'on compare la durée de la lutte entreprise en Suisse avec la situation dans les pays étrangers qui sont confrontés depuis plus longtemps et plus fortement par le phénomène de la violence, on constate que la Suisse a fait de grands progrès en relativement peu de temps. Il apparaît par conséquent opportun de ne pas renforcer ni élargir les instruments légaux actuels mais de les appliquer systématiquement.