



18.059

Message

concernant l'approbation de la convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives

du 27 juin 2018

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant approbation de la convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives, en vous proposant de l'adopter.

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

27 juin 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet la Convention du Conseil de l'Europe du 3 juillet 2016 sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives aux Chambres fédérales en leur proposant de l'adopter.

Situation initiale

Aucune autre activité n'attire autant de spectateurs et ne suscite la même passion que le sport. Il fait appel à toute la palette émotionnelle humaine. Dans les années 80, des actes de violence survenus lors de matches et de tournois de football internationaux ont eu des conséquences tragiques, signalant par là que la violence lors de manifestations sportives était un phénomène européen que le Conseil de l'Europe devait appréhender au niveau institutionnel. C'est ainsi qu'a été adoptée en 1985 la convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football. La Suisse y a adhéré en 1990.

Contenu du projet

Après une trentaine d'années, le Conseil de l'Europe est parvenu à la conclusion que les mesures prises dans le cadre des manifestations sportives ne devaient pas être axées uniquement sur la sécurité et la sûreté. Il a donc décidé de remanier entièrement la convention de 1985 et a approuvé la nouvelle convention sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives en 2016. Outre les mesures de sécurité et de sûreté, cette nouvelle convention comprend désormais aussi une approche axée sur la prestation de services. Ainsi, les mesures de sécurité et de sûreté doivent être conçues de manière à avoir le moins d'impact possible sur les supporters, les habitants et les passants pacifiques. Pour cela, les autorités, les organisations sportives, les organisations de supporters et les entreprises de transport doivent collaborer plus étroitement.

La nouvelle convention constitue une étape importante de l'actualisation et de l'harmonisation des règles nationales, tout en tenant compte des bonnes pratiques en vigueur au niveau international. Le droit suisse satisfait déjà aux exigences de la convention.

Message

1 Présentation de la convention

1.1 Contexte

Le 29 mai 1985, un mouvement de panique s'est produit au stade Heysel de Bruxelles lors de la finale de la Coupe de l'UEFA qui opposait la Juventus de Turin au FC Liverpool, faisant 39 morts et 600 blessés. Il avait été précédé de confrontations violentes entre supporters des deux camps. Par suite de cette catastrophe, le Conseil de l'Europe avait adopté, la même année, la convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football¹ (convention de 1985). Le texte est entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} novembre 1990. Actuellement, 37 États appliquent cette convention (état au 19 avril 2018). Le Comité permanent a été créé pour en surveiller l'application. L'Office fédéral de la police (fedpol) fait partie de ce comité et y représente la Suisse.

Le texte de la convention n'a pas changé depuis 1985. Durant les 30 dernières années, dans le contexte de la violence lors de manifestations sportives, le monde et dès lors le comportement des supporters et les infrastructures ont cependant évolué, de même que la tactique et les techniques policières. D'une part, des nouveautés sont apparues comme les sites de projection publique. D'autre part, le Conseil de l'Europe et l'UE ont émis de nombreuses recommandations sur la manière de gérer la violence dans le sport. Afin de tenir compte de cette évolution, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a décidé, en décembre 2013, de faire entièrement remanier la convention de 1985. C'est le Comité permanent, qui se réunit au moins une fois l'an comme le prévoit la convention de 1985, qui en a été chargé. La nouvelle convention ne doit désormais plus être uniquement axée sur la répression mais doit contenir également des mesures de prévention comme celle de l'hospitalité (*Good Hosting*). Elle doit reposer sur une approche commune, intégrée et fondée sur les bonnes pratiques internationales.

La convention entièrement révisée porte désormais le titre de «convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives». Elle est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2017. Pour l'heure, elle a été ratifiée par six États et signée par 24 autres (état au 19 avril 2018). La Suisse l'a signée le 3 juillet 2016. Dans la mesure où il s'agit d'une révision totale, le Parlement suisse doit discuter de son approbation.

Du 28 juin 2017 au 20 octobre 2017, la convention a fait l'objet d'une procédure de consultation. Dans le cadre de la consultation, 36 prises de position ont été envoyées. Parmi les entités consultées, tous les cantons, 4 partis politiques, 3 associations faitières et 3 organisations intéressées ont donné leur avis. Trois associations faitières de l'économie ont expressément indiqué qu'elles ne souhaitaient pas répondre.

¹ RS 0.415.3

La grande majorité des participants à la consultation sont favorables au projet. Tous les cantons souhaitent que la Suisse adhère à la convention. Parmi les partis, le PDC, le PLR et le PS approuvent le projet. L'UDC le rejette. Tous les autres milieux consultés l'ont approuvé.

La consultation ayant clairement montré que la ratification était approuvée, le projet mis en consultation n'a pas besoin d'être modifié.

1.2 Vue d'ensemble du contenu de la convention

La convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives contient pour l'essentiel des règles relatives aux thèmes suivants:

- structures de coordination sur le plan intérieur (art. 4);
- sécurité, sûreté et services dans les stades (art. 5);
- sécurité, sûreté et services dans les lieux publics (art. 6);
- plans de secours et d'intervention en cas d'urgence (art. 7);
- relations avec les supporters et la population locale (art. 8);
- stratégies et opérations policières (art. 9);
- prévention et sanction des comportements répréhensibles (art. 10);
- coopération internationale (art. 11);
- clauses procédurales (art. 12 à 14).

Outre les nombreuses adaptations et clarifications linguistiques apportées, la nouvelle convention comprend les adaptations matérielles suivantes par rapport à la convention de 1985:

L'approche préventive de service constitue une nouveauté. Elle vise à faire en sorte que les personnes et les groupes qui assistent à un match de football ou à une autre manifestation sportive se sentent à l'aise, appréciés et bien accueillis dans l'enceinte et à l'extérieur du stade. Cette approche est contenue dans de nombreuses dispositions de la convention.

Les sites de projection publique et les trajets font désormais partie des lieux publics à protéger (art. 6). La convention s'applique ainsi également aux lieux qui ne sont pas géographiquement liés à la manifestation sportive.

Autre nouveauté, la convention prévoit à l'art. 10, al. 4, la possibilité de prononcer une interdiction de se rendre dans un pays donné (restriction de voyage) à partir du pays de domicile à l'encontre des personnes ayant participé à des débordements ou des actes de violence liés au football. En 2007, la Suisse avait déjà introduit dans son droit national une telle interdiction de se rendre dans un pays donné à l'art. 24c de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)².

² RS 120

L'art. 11 de la convention porte sur le Point national d'information football (PNIF) nouvellement créé et règle notamment ses tâches. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) – et plus précisément fedpol – assure aujourd'hui déjà la coopération policière internationale en matière de manifestations sportives et assume, par tant, le rôle de PNIF Suisse.

1.3 **Appréciation**

La convention contient de nouvelles approches concernant le déroulement des manifestations sportives. Bien que sa teneur soit entièrement nouvelle si on la compare avec celle de la convention de 1985, elle n'entraîne aucune modification du droit suisse. Cela est dû au fait que beaucoup a été fait en Suisse dans ce domaine ces 30 dernières années. Tant le droit que la pratique ont constamment évolué pour répondre aux exigences des bonnes pratiques acquises aux niveaux national et international.

En adhérant à la convention, la Suisse manifesterait son intention de soutenir une étape importante en vue de l'établissement d'une approche uniforme au niveau international des manifestations sportives à risque.

2 **Commentaire des dispositions de la convention**

Art. 1 **Champ d'application**

L'application territoriale s'inspire du principe de territorialité. La convention se réfère au territoire de toutes les Parties. Conformément à l'art. 20, les États peuvent, s'ils le souhaitent, restreindre les territoires auxquels s'applique la convention. Cette possibilité s'adresse en premier lieu aux États possédant des territoires excentrés comme la France. L'adhésion de la Suisse à la convention étendrait le champ d'application de cette dernière à tout le territoire de la Confédération.

Matériellement, la convention s'applique aux matches et aux tournois de football organisés par et pour des clubs professionnels et des équipes nationales. Les Parties peuvent également appliquer la convention à des matches amateurs et à d'autres disciplines sportives. En Suisse, ce sont les deux ligues les plus élevées et les équipes nationales de football et de hockey sur glace qui sont concernées.

En vertu de la convention, les autorités des Parties sont tenues d'entreprendre les travaux de mise en œuvre nécessaires prévus par leur constitution et de transposer la convention dans le droit national s'il n'existe pas encore de normes nationales concrètes suffisantes en la matière. En Suisse, il n'est pas nécessaire de compléter la législation étant donné que la Confédération et les cantons disposent déjà des instruments requis et répondent déjà aux exigences de la convention.

Art. 2 But

La convention a pour but d'assurer un environnement sécurisé, sûr et accueillant lors des matches de football et autres manifestations sportives. Ce but doit être atteint par une approche pluri-institutionnelle intégrée. Les autorités et les particuliers d'échelons différents collaboreront étroitement, aux niveaux local, national et international. La convention vise une collaboration partenariale équilibrée tenant compte des procédures éprouvées.

En Suisse, cette collaboration partenariale est aujourd'hui déjà largement une réalité. Depuis plusieurs années, la Confédération, les cantons, l'Association suisse de football (ASF), la *Swiss Ice Hockey Federation* (SIHF), les clubs, l'association Fanarbeit Suisse – l'organisation faîtière nationale des organes socio-professionnels chargés de l'encadrement des supporters – et les Chemins de fer fédéraux (CFF) collaborent étroitement. Ils coordonnent leurs actions, au niveau technique et politique, au sein de plusieurs organes et dans leur travail quotidien. Par la force des choses, tous les processus ne peuvent pas être effectués entièrement en partenariat car il existe des actes étatiques unilatéraux devant nécessairement être accomplis par une seule instance. Par acte unilatéral, on entend par exemple les autorisations de match, qui sont octroyées aux clubs par les cantons et parfois assorties de conditions, sous réserve des droits de participation. Pour compléter ces actes unilatéraux, les cantons concluent avec les clubs des conventions qui régissent les responsabilités, la collaboration, les mesures et la participation aux coûts de sécurité.

Art. 3 Définitions

Il ressort du titre de la convention qu'elle repose sur les trois piliers que sont la sécurité, la sûreté et les services. Les notions centrales de la convention sont dès lors les suivantes: «mesure de sécurité», «mesure de sûreté» et «mesure de service».

Let. a: la notion de «mesure de sécurité» recouvre les mesures visant à protéger la santé et le bien-être des personnes et des groupes dans l'enceinte ou à l'extérieur du stade. Ces mesures concernent l'infrastructure du stade, les prescriptions relatives à la consommation d'alcool, le plan d'urgence, etc.

Let. b: par «mesures de sûreté», on entend les mesures ayant pour objectif de prévenir ou tout au moins de réduire le risque d'actes de violence ou autres débordements et activités criminelles à l'occasion d'un match de football ou d'une autre manifestation sportive. En plus des mesures déployées sur place, elles comprennent en particulier 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. Elles ont pour objectif principal de protéger les tiers non impliqués et de maintenir l'ordre public.

Let. c: par «mesures de service», on entend les mesures visant à ce que les personnes et les groupes se sentent à l'aise, appréciés et bien accueillis lorsqu'ils assistent à un match de football ou une autre manifestation sportive. Parmi les mesures les plus importantes figurent une bonne restauration et de bonnes installations sanitaires mais aussi la manière dont les spectateurs sont accueillis et traités durant la manifestation sportive.

Les *let. d à i* contiennent les définitions d'autres notions. Les termes parlent d'eux-mêmes.

Art. 4 Structures de coordination sur le plan intérieur

Les *al. 1 et 3* règlent l'obligation de mettre en place des structures destinées à coordonner les différentes mesures et missions et auxquelles sont associés des organismes publics et privés. Les organismes suivants coordonnent ces mesures et missions sur le plan national au sein de divers groupes spécialisés ou politiques: fedpol, l'Office fédéral des transports, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), la Plate-forme de coordination policière Sport (PCPS), l'ASF, la *Swiss Football League* (SFL), la SIHF, l'association Fanarbeit Suisse et les CFF. À l'échelon local, la coordination a lieu par exemple entre la police cantonale ou municipale et le club local. Il existe en outre une coordination verticale entre les organismes nationaux et locaux comme entre fedpol et les polices cantonales ou municipales et en particulier la PCPS.

L'*al. 2* prévoit la coordination de l'analyse et de l'évaluation des risques, de même que le partage d'informations actualisées sur l'évaluation des risques. Si des manifestations sportives de grande ampleur à risque ont lieu en Suisse, dont font régulièrement partie les matches de football et de hockey sur glace, la police compétente du lieu de la manifestation sportive se procure, à des fins d'analyse des risques, les informations de la police du lieu d'origine de l'équipe visiteuse et celles du club. Se fondant sur cette analyse des risques, les organismes impliqués, dont font également partie les entreprises de transport, se concertent avant la manifestation sportive. Le jour du match, les organismes concernés s'informent de la situation. En outre, fedpol et la PCPS sont en train de mettre en place une présentation électronique de la situation sportive suisse (PESSS), qui donne une vue d'ensemble nationale des événements ayant eu lieu et des risques pour ceux à venir en reproduisant, dans un tableau de la situation, les risques liés à des manifestations sportives se déroulant simultanément.

L'*al. 4* régit l'élaboration, l'évaluation régulière et le perfectionnement de stratégies nationales et locales à la lumière de l'expérience acquise. Conformément à la répartition nationale des compétences, les questions policières relèvent en Suisse essentiellement des cantons. Ces derniers ont par conséquent la responsabilité d'élaborer la stratégie en matière de violence lors de manifestations sportives. La CCPCS, ou plus précisément son organe opérationnel, la PCPS, se charge des aspects techniques tandis que la CCDJP agit à l'échelon politique.

L'*al. 5* prescrit de structurer le cadre juridique de telle manière que les missions et les compétences des différents organismes soient clairement définies. Les missions doivent en outre être complémentaires, conformes à la stratégie commune et applicables. Ces exigences sont remplies en Suisse. L'interaction des différents organismes et des bases juridiques peut facilement être démontrée au moyen des mesures contre la violence lors de manifestations sportives. Les clubs et les associations sportives prononcent des interdictions de stades en se fondant sur le droit civil. Les cantons prononcent des interdictions de périmètre, des obligations de se présenter à

la police et des gardes à vue en vertu du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (concordat contre la violence)³, auquel tous les cantons avaient adhéré dans sa version originale du 15 novembre 2007. fedpol émet des interdictions de se rendre dans un pays donné en vertu de la LMSI et gère le système d'information électronique HOOGAN, dans lequel sont saisies les mesures mentionnées (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 [OMAH]⁴).

Art. 5 Sécurité, sûreté et services dans les stades

L'*art. 5* régit les exigences auxquelles doivent répondre la construction et l'exploitation des stades afin d'assurer un environnement sécurisé et sûr pour les spectateurs.

En Suisse, la SFL a fixé dans le règlement sur l'octroi des licences de la SFL des critères détaillés en matière d'infrastructure et de sécurité que les deux ligues supérieures doivent satisfaire pour obtenir une licence⁵. Elle s'inspire pour cela largement du règlement de l'UEFA sur l'infrastructure des stades⁶, un document de référence indispensable pour assurer le bon déroulement et la sécurité d'une manifestation sportive sur les plans de la construction, de l'infrastructure, de l'organisation et de l'exploitation. La SIHF a publié des consignes semblables et tout aussi détaillées: le règlement relatif aux exigences aux infrastructures de LN A et LN B⁷. Pour être autorisé à disputer des matches dans les deux ligues supérieures, il faut respecter ces consignes.

Les stades doivent en plus répondre aux prescriptions cantonales en matière de construction. Les termes «homologation des stades» et «dispositifs de certification» utilisés dans la convention correspondent, dans le système suisse, au permis de construire et à la réception de l'ouvrage. Ces étapes de la procédure ne sont approuvées par les autorités compétentes en matière de construction que si toutes les conditions sont remplies. Les dispositions devant être respectées par les maîtres d'ouvrage sont diverses. Elles vont de la conformité à l'affectation de la zone à bâtir au nombre de places de stationnement. Lors de la construction d'un stade, il faut en particulier tenir compte des prescriptions en matière de police du feu, dont celles qui concernent les matériaux réfractaires et la signalisation claire des issues de secours.

Le concordat contre la violence constitue un moyen juridique d'assurer la qualité de l'exploitation du stade. 24 cantons – donc tous les cantons à l'exception de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne – ont adhéré à la version modifiée du concordat du 2 février 2012. Selon le nouvel art. 3a du concordat, une autorisation est dans tous les cas nécessaire pour les matches de football et de hockey sur glace avec participation des clubs de la division respectivement la plus élevée des hommes. S'il y a lieu

³ À consulter sur www.kkjpgd.ch > Thèmes > Hooliganisme

⁴ RS 120.52

⁵ À consulter sur www.sfl.ch > Règlements

⁶ À consulter sur www.uefa.org > Protéger le jeu

⁷ À consulter sur www.sihf.ch > Swiss Ice Hockey > National League > Documents > Règlements

de craindre un risque pour la sécurité publique aux abords du match lors des matches des clubs de ligues inférieures ou d'autres types de sports, les organisateurs peuvent également être tenus de se procurer une autorisation. Les autorités compétentes peuvent assortir l'autorisation de certaines charges. Il peut s'agir, notamment, de mesures architectoniques et techniques, du recours par l'organisateur de la manifestation à certaines ressources en termes de personnel ou autre, de limitations concernant la vente de boissons alcoolisées ou la mise en place de contrôles d'accès. Les organisateurs de manifestations ne prenant pas en compte les charges liées à une autorisation s'exposent à des sanctions qui peuvent aller de l'application de nouvelles charges au retrait de l'autorisation. Ils peuvent être poursuivis pour des dommages imputables au non-respect de charges.

Ces dernières années, tant la SFL que la SIHF ont déployé des moyens importants pour élever en permanence le niveau de sécurité dans les stades de football et les patinoires. Ainsi, des filets de sécurité ont été installés devant les secteurs visiteurs afin d'empêcher que de gros objets soient lancés en direction des secteurs voisins, du terrain ou de la glace. En outre, les exploitants de stade ont installé des caméras de surveillance de haute résolution, ce qui simplifie l'identification des fauteurs de troubles en cas d'actes de violence ou d'utilisation d'engins pyrotechniques dans le stade.

Développé par fedpol, le système HOOGAN+ constitue une autre mesure permettant, lors des contrôles d'identité à l'entrée des stades, de vérifier si une personne figure dans le système d'information électronique HOOGAN et, partant, si une mesure a été prononcée contre elle. Ainsi, lors des matches à domicile du club de hockey «EVZ» de Zoug, les documents d'identité de tous les supporters visiteurs et d'une partie des supporters locaux sont contrôlés afin de voir si des données à leur sujet figurent dans HOOGAN. fedpol met à disposition les données HOOGAN nécessaires à cette fin, de façon temporaire et sous une forme cryptée, conformément à l'art. 24a, al. 8, LMSI. Ce système fonctionne parfaitement du point de vue technique et son effet dissuasif est considérable.

En fonction de l'appréciation des risques, la SFL applique dans la plupart des stades le concept de bonne hospitalité (*Good Hosting*⁸) qu'elle a développé pour accueillir les spectateurs. Ce concept comprend notamment l'accueil chaleureux, la présence de *stewards* au lieu d'agents de sécurité en uniforme, la fluidité au moment de l'entrée des spectateurs dans le stade, l'absence d'embouteillages, l'abandon des contrôles d'identité complets, des contrôles des personnes et des effets à la fois ciblés et par sondage, transmission des instructions claires et toujours sympathiques, surveillance vidéo systématique et identification ultérieure des éventuels auteurs d'infractions. Ce concept vise à instaurer une ambiance plus pacifique et pourrait permettre, sur le long terme, de réduire le nombre d'agents de sécurité. Il est accepté par les autorités et l'association Fanarbeit Suisse y est favorable.

8 À consulter sur www.sfl.ch > SFL > Sécurité & prévention > Good Hosting

Art. 6 Sécurité, sûreté et services dans les lieux publics

En complément à l'*art. 5*, qui concerne les stades, l'*art. 6* règle les mesures à prendre pour assurer la sécurité, la sûreté et la création d'un environnement accueillant. Les autorités et les organismes privés doivent aussi collaborer dans ce domaine. Tandis que dans les stades, la sécurité est essentiellement assurée par les organismes privés, ce sont les autorités qui en ont la responsabilité dans l'espace public.

L'*al. 1* décrit deux phénomènes qui ont gagné en importance ces dernières années et qui n'existaient pas encore lorsque la convention de 1985 a été conclue: les lieux de retransmission publique (let. a) et les cortèges organisés et non organisés des supporters (let. b) sur les voies d'accès à destination et en provenance de la ville ou du stade – le terme de «ville» est à prendre au sens large et comprend également les localités de petite taille qui accueilleraient par exemple un match de coupe. La convention est également valable pour ces deux nouveaux phénomènes, actuellement déjà encadrés par la police.

L'*al. 2* se réfère au trajet à destination et au retour du stade. Les trains de supporters et les cars sont pris ainsi en compte. Ils sont, en Suisse, souvent organisés par les groupes de supporters et les entreprises de transport. La convention porte donc dès lors aussi sur les déplacements à destination et au retour du stade au sens large (y compris les trains et les cars des supporters).

Art. 7 Plans de secours et d'intervention en cas d'urgence

L'*art. 7* prévoit que des plans pluri-institutionnels de secours et d'intervention en cas d'urgence sont établis et qu'ils sont testés et perfectionnés au cours d'exercices conjoints réguliers. En Suisse, les autorités cantonales astreignent les clubs sportifs locaux à respecter leurs obligations par le biais des autorisations de match et des conventions prévues dans le concordat contre la violence. En conséquence, les clubs sportifs locaux ont approuvé des stratégies de sécurité, qui contiennent des plans de secours et d'intervention en cas d'urgence. Outre des plans d'évacuation, ces stratégies comprennent par exemple les points suivants: plan d'alerte et processus en cas d'incident, composition de l'état-major de crise, y compris son organigramme et les numéros d'urgence, mesures d'urgence s'inscrivant dans des scénarios clairement définis, messages d'urgence prérédigés pour le porte-parole du stade. Chaque club possède une stratégie de sécurité complète et détaillée, ce qui est une condition en Suisse pour que la ligue octroie une licence. Cette stratégie est prise en compte par les autorités lors de l'attribution des autorisations de match.

Art. 8 Relations avec les supporters et la population locale

L'*art. 8* encourage les Parties à entretenir des relations étroites avec les représentants des supporters et la population locale. En raison de la structure fédérale de la Suisse, les institutions étatiques, la politique locale et la population sont intrinsèquement liées. De plus, la collaboration entre les représentants de la police, des sports et des supporters s'est intensifiée ces dernières années, tant sur les plans techniques que politiques. Les différents organismes connaissent les problèmes des uns et des autres et les résolvent ensemble dans la mesure du possible. Ce n'est que sur quelques points qu'ils ne peuvent trouver d'entente malgré les contacts étroits entretenus sur

une longue période. Jusqu'à présent, les points de vue sont irréconciliables sur la présence d'engins pyrotechniques dans les stades: bien que le législateur interdise la détention et l'utilisation d'engins pyrotechniques selon la loi du 25 mars 1977 sur les explosifs (LExp⁹) en raison de leur dangerosité, certains supporters introduisent régulièrement de tels objets dans les stades et les allument au milieu du public.

Art. 9 Stratégies et opérations policières

Cet article incite indirectement la police à élaborer, évaluer et constamment perfectionner des stratégies en fonction des expériences et des procédures ayant fait leurs preuves en Suisse et à l'étranger. C'est dans ce but que la Confédération et les cantons ont mis sur pied la PCPS au printemps 2016. Cette plate-forme est composée d'un bureau auprès de la police cantonale fribourgeoise, d'un comité stratégique et d'un comité réunissant des praticiens. Outre fedpol et les polices cantonales et municipales, ces comités comprennent aussi des représentants des milieux du football, du hockey sur glace, de l'association Fanarbeit Suisse et des CFF. Ils définissent dans ce cadre des pratiques communes sur des questions comme celles de la remise de matériel vidéo, de la forme à donner aux interdictions de périmètre et de la collaboration générale entre les policiers spécialistes du hooliganisme et les responsables de la sécurité des clubs sportifs. En outre, la PCPS et fedpol organisent régulièrement un cours intitulé «La sécurité dans l'environnement des manifestations sportives» à l'Institut suisse de police de Neuchâtel. Ce cours porte en particulier sur la stratégie des 3D (dialoguer, désamorcer, défendre), selon laquelle, en vertu du principe de proportionnalité, il s'agit de choisir en premier lieu la voie du partenariat avant d'éventuellement prendre des mesures plus radicales.

Art. 10 Prévention et sanction des comportements répréhensibles

En vertu de l'*al. 1*, les Parties sont tenues d'empêcher les individus ou les groupes de commettre des actes de violence ou des débordements. Les mesures prises à l'encontre des groupes sont avant tout de type organisationnel. La plus importante d'entre elles consiste à séparer physiquement les groupes de supporters des équipes adverses. Les autorités policières suisses indiquent à cette fin à quelle gare le train transportant les supporters doit s'arrêter et déterminent l'itinéraire du cortège des supporters. En outre, les supporters des deux camps sont régulièrement autorisés à sortir de manière échelonnée à la fin du match. Les mesures qui s'adressent aux individus sont pour leur part de nature préventive (*al. 2*) ou pénale (*al. 3*).

L'*al. 2* se réfère aux mesures préventives. En Suisse, il existe cinq mesures de sûreté préventives pour lutter contre la violence lors de manifestations sportives. En excluant les personnes violentes, elles empêchent que d'autres actes de violence soient commis. Les clubs et les associations sportives peuvent prononcer des interdictions de stade en vertu du droit civil. En se fondant sur le concordat contre la violence, les cantons peuvent prononcer des interdictions de périmètre, des obligations de se présenter à la police et des gardes à vue. Les interdictions de périmètre des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, qui n'ont adhéré qu'au concordat du 15 novem-

⁹ RS 941.41

bre 2007, ne sont valables que pour le territoire de ces cantons et pour un an au plus. Tous les autres cantons, qui ont approuvé la version remaniée du concordat du 2 février 2012, peuvent prononcer des interdictions de périmètre s'appliquant à toute la Suisse et dont la durée de validité peut aller jusqu'à trois ans. Toutes les mesures doivent respecter dans le cas d'espèce le principe de proportionnalité conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral relatives au concordat contre la violence¹⁰. Enfin, fedpol peut prononcer des interdictions de se rendre dans un pays donné en vertu de la LMSI.

L'*al.* 3 concerne les sanctions pénales. Les actes de violence peuvent entraîner simultanément tant une mesure préventive qu'une sanction pénale. Les éléments constitutifs de l'infraction figurent essentiellement dans le code pénal (CP)¹¹, la LExpl et la loi du 20 juin 1997 sur les armes (LArm)¹². Non seulement les actes de violence sont punissables mais aussi les manquements aux mesures préventives: toute infraction à une interdiction de stade prononcée en vertu du droit privé constitue une violation de domicile au sens de l'art. 186 CP. En cas de non-respect d'une décision étatique renvoyant à l'art. 292 CP, il s'agit de l'élément constitutif de l'infraction d'insoumission à une décision de l'autorité. Dans les rapports internationaux, ce sont les dispositions de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale (EIMP)¹³ qui s'appliquent. La convention prévoit que les Parties recourent à l'entraide judiciaire.

L'*al.* 4 porte sur les interdictions de se rendre dans un pays donné (restriction de voyage). Cet alinéa a fait l'objet d'intenses discussions au Conseil de l'Europe au moment d'approuver la convention. La raison en était que certains membres du Conseil de l'Europe ne connaissaient pas encore ce type d'interdiction et refusaient de donner leur assentiment à une mesure non applicable. Le Conseil de l'Europe a finalement approuvé la convention, y compris cet alinéa, en vue de sa signature et de sa ratification. Suite à cela, plusieurs États ont annoncé qu'ils assortiraient leur adhésion à la convention de réserves envers cet alinéa. La Suisse peut adhérer sans réserve à la convention. En vertu de l'art. 24c LMSI, elle connaît déjà l'instrument de l'interdiction de se rendre dans un pays donné. Selon cet article, sous certaines conditions, en particulier lorsqu'une interdiction de périmètre a été prononcée à son encontre, une personne peut se voir interdire de quitter la Suisse pour se rendre dans un pays déterminé durant une période précise. L'interdiction de se rendre dans un pays donné prend effet au plus tôt trois jours avant et prend fin au plus tard un jour après la manifestation sportive. Il est interdit de se rendre dans le pays de destination pendant la durée de la mesure.

Art. 11 Coopération internationale

Cet article règle le PNIF de manière détaillée. Il s'agit d'un point de contact unique (*Single Point of Contact* [SPOC]) devant être mis en place et géré par les Parties pour les contacts internationaux ayant lieu entre les autorités policières. fedpol assure

¹⁰ ATF 140 I 2 ss; 137 I 31 ss.

¹¹ RS 311.0

¹² RS 514.54

¹³ RS 351.1

aujourd'hui déjà la coopération internationale en vertu de l'art. 4 de la convention de 1985, de l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)¹⁴ et de l'art. 24a, al. 9, LMSI et assume, partant, le rôle de PNIF pour la Suisse. Tandis que lors des manifestations sportives locales et nationales le flux d'informations policières passe directement par les cantons concernés, la Confédération y est associée lors des rencontres internationales. Qu'il s'agisse des matches de l'équipe nationale ou de clubs internationaux, par exemple dans le cadre de la *Champions League*, fedpol se renseigne à l'avance sur le comportement à attendre des supporters et sur la nécessité que soient présents, dans le pays où se déroulera la rencontre, des policiers spécialistes du hooliganisme en provenance de l'autre État.

L'al. 2, let. b, prévoit que le PNIF échange des données à caractère personnel conformément à la réglementation nationale et internationale applicable. En Suisse, aucune nouvelle compétence en matière d'échange de données n'est créée. À l'heure actuelle, fedpol peut communiquer des données personnelles à des autorités de police et à des organes de sûreté étrangers en vertu de l'art. 24a, al. 9, LMSI, mais seulement s'il s'agit de données personnelles qui sont déjà enregistrées dans le système d'information HOOGAN, c'est-à-dire lorsqu'une mesure a été prononcée contre une personne et saisie dans HOOGAN. Les données ne peuvent être communiquées que si le destinataire garantit qu'elles serviront exclusivement à ordonner des mesures visant à empêcher les violences lors de manifestations sportives.

L'idée d'instaurer obligatoirement un PNIF par État a été lancée à l'origine par l'UE. Des États hors UE comme la Suisse l'ont toutefois reprise. Cette stratégie, qui a fait ses preuves, a désormais été adoptée par le Conseil de l'Europe, si bien que le territoire géographique du réseau de PNIF s'est encore étendu.

Lorsque le Conseil de l'Europe a discuté de la convention, il a décidé que les Parties pouvaient également utiliser le réseau de PNIF pour d'autres sports que le football si cette possibilité était compatible avec le droit des États concernés. Le droit suisse ne contient aucune disposition limitant le champ d'action du PNIF au football. fedpol se sert aussi de ce réseau pour les matches internationaux de hockey sur glace.

Art. 12 à 14 Clauses procédurales (communication d'informations, Comité sur la sécurité et la sûreté des événements sportifs, fonctions du comité)

Le Comité sur la sécurité et la sûreté des événements sportifs nouvellement créé suite à la révision de la convention est chargé de surveiller l'application de la convention. L'art. 12 règle la communication d'informations, l'art. 13 la composition et le droit de vote et l'art. 14 les fonctions du comité. Ce dernier a pour tâche principale de faciliter la collecte, l'analyse et l'échange d'informations. Il peut le faire en particulier par le biais de recommandations relatives aux bonnes pratiques. Une autre de ses fonctions importantes est de contrôler au moyen d'un programme de visites si les Parties respectent leurs obligations découlant de la convention.

La convention de 1985 prévoit déjà un comité dans ses art. 8 à 10. Cela signifie que le comité décrit dans la nouvelle mouture de la convention existe déjà et qu'il sera maintenu. Il se réunit actuellement deux fois par an à l'occasion d'une séance du

Conseil de l'Europe à Strasbourg, fedpol représente la Suisse au sein de ce comité. Parmi les actes importants de ce dernier, on peut citer la recommandation qu'il a adoptée en 2015, qui regroupe toutes les recommandations publiées par le passé au sujet des bonnes pratiques – la «Recommandations Rec (2015) 1 du Comité permanent sur la sécurité, la sûreté et les services lors des matches de football et autres manifestations sportives»¹⁵.

Relevons en particulier les visites mentionnées à l'*art. 14, al. 2*. Les Parties peuvent recevoir la visite de spécialistes d'autres Parties afin d'obtenir conseils et soutien au sujet de l'application de la convention. Ces visites n'ont lieu que si l'État requérant le souhaite. Le fait que les Parties s'évaluent et se conseillent réciproquement favorise des relations constructives et partenariales. Aucune visite non annoncée ou donnée par une instance supérieure n'est prévue. Ces dernières années, les États ont commencé à se faire évaluer avant un championnat de football européen ou mondial. Ainsi, la Suisse s'est soumise à une évaluation sur son territoire en 2008 avant le championnat d'Europe de football, dont les résultats étaient très concluants.

Art. 15 Amendements

Il s'agit de déterminer qui peut demander une modification et qui peut prendre la décision en la matière. Les Parties, le Comité sur la sécurité et la sûreté des événements sportifs et le Comité des ministres du Conseil de l'Europe peuvent proposer des modifications de la convention. La décision est prise par le Comité des ministres.

Art. 16 à 22 Clauses finales

Les *art. 16 à 22* se fondent sur le modèle de clauses finales employé par le Conseil de l'Europe dans les conventions¹⁶ et sur les clauses finales de la convention de 1985. Il s'agit donc de dispositions standard. Ces articles règlent la signature (*art. 16*), l'entrée en vigueur (*art. 17*), l'adhésion d'États non membres (*art. 18*), les effets de la convention (*art. 19*), l'application territoriale (*art. 20*), la dénonciation (*art. 21*) et les notifications (*art. 22*).

Selon les *art. 16 et 18*, outre les États membres du Conseil de l'Europe, des États non membres peuvent, sous certaines conditions, adhérer à la convention. Au vu de la nature transfrontalière de certaines manifestations sportives, cette ouverture fait sens.

L'*art. 17* prévoit que la convention entre en vigueur lorsqu'elle aura été ratifiée par trois États membres du Conseil de l'Europe. La limite est sciemment basse afin que la convention puisse être mise en œuvre aussi rapidement que possible. La con-

¹⁵ À consulter sur www.coe.int > Démocratie > Sociétés démocratiques durables > Conventions > Sport et éthique > Sécurité, Sûreté et Services > Recommandation (2015) 1

¹⁶ «Modèle de clauses finales pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe» tel qu'adopté par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe lors de sa 315^e réunion, en février 1980; à consulter sur www.coe.int > Démocratie > Gouvernance démocratique > Démocratie > À propos de la DG Démocratie > Structures / Outils > Traités.

vention est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2017 pour la France, Monaco et la Pologne. D'autres États suivront progressivement.

L'*art. 19* vise à faciliter autant que possible la transition entre l'ancienne et la nouvelle convention. S'il s'avère pour un État que tant la nouvelle convention que la convention de 1985 sont en vigueur, notamment en raison du délai de dénonciation de la convention de 1985 qui courrait encore, c'est la présente convention qui s'applique.

Selon l'*art. 20*, les Parties sont libres de désigner l'aire, sur leur territoire, à laquelle s'applique la convention. Il est toutefois clair qu'une limitation de l'application territoriale serait contraire au but poursuivi par la convention. En Suisse, il n'est pas question de limiter le champ d'application de la convention.

Le délai de dénonciation fixé à l'*art. 21* est de six mois. La dénonciation a lieu pour la fin d'un mois.

3 Conséquences

Les dispositions de la convention s'adressent aux autorités des Parties. Les consignes sont essentiellement de nature programmatique de sorte que les Parties sont libres de choisir la manière de mettre en œuvre la convention. En Suisse, il n'est pas nécessaire de compléter la législation car les bases juridiques en vigueur dont disposent la Confédération et les cantons sont amplement suffisantes et satisfont entièrement aux exigences de la convention. Le commentaire des différents articles précise la manière dont la Suisse met en œuvre les dispositions de la convention.

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

La palette des tâches de la Confédération reste inchangée. Par conséquent, les bases juridiques en vigueur au niveau fédéral, à savoir les art. 24a à 24g LMSI et l'OMAH ne changent pas. L'intensification visée de la collaboration est déjà mise en place et n'entraînera donc pas de charges supplémentaires au niveau des tâches à accomplir. L'approbation de la convention est dès lors sans incidences financières pour la Confédération.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Il est possible d'intensifier en Suisse, comme le souhaite la convention, la coopération policière intégrée sans augmenter les ressources en personnel. L'approbation de la convention n'a pas de conséquences en termes de personnel pour la Confédération.

3.2 Conséquences pour les cantons et communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

La palette des tâches des cantons et des communes reste inchangée. Avec le concordat contre la violence, les cantons disposent d'une base juridique suffisante pour effectuer leur mission. Les dispositions du concordat sont également directement appliquées par les communes. En particulier, les Villes de Zurich, de Saint-Gall et de Winterthur, où la police municipale dispose de compétences de police de sécurité, appliquent les mesures prévues par le concordat. Les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, qui n'ont adhéré qu'à la version originale du concordat contre la violence, disposent de bases juridiques suffisantes, même si celles-ci sont moins détaillées que celles des autres cantons. La convention n'a pas non plus de répercussions particulières sur les régions de montagne. Lorsque des manifestations sportives telles que des matches de football ou de hockey sur glace sont organisés dans ces régions, ce sont les règles du concordat contre la violence qui s'appliquent, comme c'est déjà le cas actuellement. Que ce soit au niveau du droit cantonal ou communal, aucune modification n'est nécessaire.

Il est possible d'intensifier en Suisse, comme le souhaite la convention, la coopération policière intégrée sans augmenter les ressources en personnel. L'approbation de la convention est dès lors sans incidences financières et sans conséquence en termes de personnel pour les cantons et les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

3.3 Conséquences sur l'économie, la société et l'environnement

L'approbation de la convention n'a aucune répercussion particulière sur l'économie, la société et l'environnement. Aucune tâche supplémentaire n'incombe aux organisations sportives, aux organisations des supporters et aux entreprises de transport. En Suisse, l'intensification visée et déjà amorcée de la coopération policière intégrée est possible sans qu'il soit nécessaire d'augmenter les ressources en personnel. La convention n'entraîne pas non plus directement de droits et devoirs pour les individus.

En approuvant la convention, la Suisse, qui accueille le siège de nombreuses organisations sportives internationales, démontre envers la communauté internationale qu'elle est disposée à assumer ses responsabilités en matière d'approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

La convention n'est annoncée ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁷ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁸. Elle a été élaborée durant la législature 2011 à 2015 et ouverte à la signature du Conseil de l'Europe en juillet 2016.

4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

La Stratégie pour le développement durable 2016–2019¹⁹ souligne dans des contextes différents l'importance du sport pour la société. Afin que le sport puisse jouer un rôle crédible, il est nécessaire de mettre en place des mesures fondées sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives. L'intensification visée et déjà amorcée de la coopération nationale pluri-institutionnelle constitue l'une de ces mesures.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Conformément à l'art. 16, al. 3, de la présente convention, celle-ci ne peut être ratifiée que si la convention de 1985 a été préalablement dénoncée ou qu'elle est dénoncée en même temps que la ratification.

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à signer et à ratifier les traités internationaux. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., il appartient à l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]²⁰; art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]²¹).

Dans la pratique suisse, la dénonciation de traités est considérée comme une tâche du Conseil fédéral, qui se fonde sur l'art. 184 Cst. Une initiative parlementaire en cours de traitement entend mettre la compétence de dénoncer des traités internationaux sur le même plan que la compétence de conclure de tels traités. Afin d'éviter

¹⁷ FF 2016 981

¹⁸ FF 2016 4999

¹⁹ À consulter sur www.are.admin.ch > Développement durable > Politique et stratégie > Stratégie pour le développement durable

²⁰ RS 171.10

²¹ RS 172.010

les doutes et dans l'attente des résultats de cette initiative, l'arrêté fédéral prévoit d'autoriser le Conseil fédéral à dénoncer la convention de 1985.

5.2 **Forme de l'acte à adopter**

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2), s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3).

La présente convention ne remplit pas les deux premières conditions: selon l'art. 21, la convention peut être dénoncée. Elle ne prévoit pas non plus l'adhésion à une organisation internationale.

Il reste à examiner si la troisième condition est remplie, c'est-à-dire si la convention contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si sa mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Conformément à l'art. 22, al. 4, LParl, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Les dispositions devant être édictées en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst. sous la forme d'une loi fédérale sont considérées comme importantes.

La présente convention du Conseil de l'Europe contient des dispositions importantes fixant des règles de droit. Par exemple, elle motive à l'art. 10, al. 2, l'obligation à laquelle sont soumises les Parties de prévoir des mesures d'exclusion efficaces comme des interdictions de périmètre. Cette obligation a aussi des répercussions sur les droits et devoirs des personnes. Elle doit être considérée comme importante car elle touche à des droits fondamentaux. Même s'il n'y a pas lieu, en Suisse, de prendre des mesures supplémentaires, notamment parce que les bases juridiques sur lesquelles se fondent ces mesures d'exclusion efficaces (interdiction de périmètre, obligation de se présenter, etc.) sont déjà présentes dans le concordat contre la violence, l'arrêté portant approbation de la convention est sujet au référendum conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.