

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi

7 novembre 2007

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 14

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

- Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et examen, en application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement du rapport sur la mise en application de la loi n° 2006-784 du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives (MM. Claude Goasguen, rapporteur, et Christophe Caresche, co-rapporteur) 2
- Informations relatives à la Commission 8

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
*Président***



La Commission a procédé à l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et examiné, en application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement, le rapport sur la mise en application de la loi n° 2006-784 du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives (MM. Claude Goasguen, rapporteur, et Christophe Caresche, co-rapporteur).

Le Président Jean-Luc Warsmann a indiqué que la loi du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives fait l'objet d'un rapport d'application, conformément aux dispositions de l'article 86, alinéa 8, du Règlement de l'Assemblée nationale adoptées en 2004. Il a rappelé que ce texte résulte d'une proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale dans le cadre de l'ordre du jour réservé du groupe UMP. Il a en outre signalé que ce rapport d'application était le premier élaboré par un binôme associant un rapporteur de la majorité et un co-rapporteur de l'opposition, conformément à la décision prise par la Commission des Lois au début de la législature, et que sa présentation s'inscrivait pour la première fois également dans le cadre d'une audition du ministre en charge du dossier.

M. Claude Goasguen, rapporteur, a jugé important que le Parlement analyse l'application des lois de manière sereine, en prenant le temps nécessaire. Pour cela, les deux rapporteurs ont rencontré de nombreux responsables administratifs, ainsi que des représentants des fédérations sportives. Il ressort de ces auditions que la loi du 5 juillet 2006, qui a été adoptée dans un contexte de crise et de montée de la délinquance des supporters en France comme à l'étranger, a eu un effet dissuasif. Depuis son adoption, le nombre d'incidents a diminué, même si certains clubs de province font exception. Cette baisse est notamment sensible au Parc des Princes où les nouveaux dirigeants du club Paris Saint-Germain (PSG), à la différence de leurs prédécesseurs, semblent avoir la volonté de lutter contre le hooliganisme. La loi n'instaure cependant pas de mesures exorbitantes du droit commun puisqu'une commission nationale consultative de prévention de la violence lors des manifestations sportives, qui est quasi juridictionnelle, permet aux supporters de présenter leur défense.

Toutefois, le hooliganisme est un phénomène aux racines profondes dont les éléments constitutifs n'ont pas disparu avec l'adoption de la loi. Au Royaume-Uni, il a fallu plusieurs années pour y mettre fin. Or l'administration française n'a pas mobilisé les moyens nécessaires car elle a bénéficié de la période d'apaisement qui a suivi la crise.

En premier lieu, l'administration a eu peur de recourir à la dissolution des groupements de supporters, alors qu'il aurait fallu confirmer la force de la loi en utilisant cette procédure.

En deuxième lieu, le dispositif des interdictions de stade s'est avéré insuffisant car la durée maximum de trois mois apparaît courte, surtout si elle couvre une période pendant laquelle il n'y a pas de matchs. Cette durée devrait donc être allongée.

En troisième lieu, la coordination a été médiocre entre les différents acteurs chargés d'appliquer la loi, notamment l'autorité judiciaire, l'administration, les fédérations et les associations de supporters. L'information est souvent mal transmise, quelquefois après que l'interdiction administrative est arrivée à son terme, malgré la création récente d'un fichier national des interdits de stade.

Comme la loi a renforcé l'obligation d'utiliser la vidéosurveillance lors des matches professionnels, il est à craindre que les groupes violents ne cessent pas leurs activités mais migrent dans des endroits moins surveillés. Une augmentation de la violence dans le cadre du sport amateur apparaît probable dans les mois qui viennent et doit être anticipée par une mobilisation de moyens supplémentaires.

Le rapporteur a conclu en portant un jugement positif sur la loi, mais en regrettant que l'administration et les clubs se laissent aller à une certaine indolence en raison de la diminution du nombre d'incidents. Certes, il est difficile aux clubs de montrer de la fermeté car ils reçoivent des menaces et les supporters sont tout d'abord des clients à leurs yeux. Il importe cependant de continuer à lutter contre ce mal profond, qui n'a pas encore été éradiqué.

Après avoir salué l'initiative du président de la commission des Lois tendant à confier des rapports d'application à deux co-rapporteurs, **M. Christophe Caresche, co-rapporteur**, a constaté que la France disposait d'un arsenal législatif impressionnant. En 1993, la loi dite « Alliot-Marie » a prohibé certains comportements dans les enceintes sportives et a créé les interdictions judiciaires de stade. En 2006, des interdictions administratives ont été créées pour pallier les insuffisances des interdictions judiciaires, puis la proposition de loi déposée par M. Claude Goasguen a autorisé la dissolution des groupes de supporters dont les agissements sont répréhensibles.

Après les incidents graves de novembre 2006 et la mort d'un supporter, les actes de hooliganisme ont diminué à Paris et la mobilisation des pouvoirs publics a eu un effet positif. On peut cependant être inquiet à l'idée que ces efforts pourraient se relâcher lorsque la pression aura diminué, ce qui s'est souvent produit dans le passé. À ce jour, aucune dissolution n'a eu lieu et aucun projet n'a été soumis à la commission nationale consultative. En outre, le nombre d'interdictions de stade, qui avait sensiblement augmenté en 2006, a diminué depuis, avec actuellement une cinquantaine des personnes concernées par une interdiction administrative et une centaine de personnes concernées par une interdiction judiciaire.

Cette difficulté à maintenir une action déterminée des pouvoirs publics est liée à trois problèmes.

En premier lieu, on constate une hésitation, notamment de la part des clubs, à utiliser les moyens juridiques existants par crainte de cela soit vécu par les supporters comme une provocation. Or il est dangereux de penser qu'il est préférable de ne pas intervenir quand les incidents ne sont pas trop graves. Il convient de surmonter ces hésitations et d'assumer la possibilité que les supporters puissent se sentir stigmatisés.

En deuxième lieu, les services de l'État ont rencontré des obstacles juridiques, notamment en raison de la diffusion d'une circulaire restrictive sur les interdictions de stade. Ces obstacles ont aujourd'hui disparu avec la publication d'une nouvelle circulaire élargissant les conditions de recours aux interdictions de stade, ce qui doit inciter les services à augmenter durablement le nombre d'interdits de stade. Selon les estimations de M. Frédéric Thiriez, président de la Ligue de football professionnel, 300 à 400 personnes pourraient être concernées par cette mesure. Il convient également de mettre en œuvre la procédure de dissolution de groupements de supporters, dont la complexité juridique a probablement été surestimée. Il semble que certains groupements remplissent les conditions pour être dissous. Cette mesure ne sera pas réellement dissuasive tant qu'elle n'aura pas été appliquée.

En troisième lieu, les services rencontrent des difficultés à caractériser les faits de hooliganisme et à en identifier les auteurs. La police doit cependant avoir les moyens d'identifier les personnes impliquées puisque des incidents continuent à être recensés.

En conclusion, le co-rapporteur, après avoir estimé que la loi permet d'aller dans la bonne direction et que la mobilisation autour de la question des violences des supporters doit être maintenue, n'en a pas moins appelé à passer d'une gestion intermittente du phénomène à une gestion pérenne.

Après avoir félicité les deux co-rapporteurs pour la qualité de leur travail et de leurs propositions, **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales**, a rappelé son attachement à la vertu pédagogique et aux valeurs du sport et souligné que, à ce titre, elle ne pouvait être suspectée de complaisance ou de laxisme à l'égard des violences dans les stades. Observant que la récente coupe du monde de rugby avait démontré que l'esprit festif et convivial du sport subsiste dans de nombreux cas, elle a déploré que la discipline la plus populaire et la plus pratiquée en France, à savoir le football, ne donne pas une image aussi exemplaire.

La ministre a estimé que la législation et ses textes d'application offrent la possibilité de redonner au sport son sens de la fête et ses valeurs éducatives. Les résultats de leur mise en œuvre apparaissent d'ailleurs significatifs puisque, en 2007, le nombre d'interpellations pour racisme ou violence dans les stades a connu une diminution spectaculaire, corollaire à la baisse sensible de la délinquance dans notre société. Ainsi, si seulement 50 interdictions de stade avaient été prononcées au 30 octobre 2007, cette diminution apparaît proportionnelle à celle du nombre de faits de violence ou de racisme, lesquels ont diminué de 12 % par rapport à 2006 pour le football amateur sur les dix premiers mois de l'année et de 15 % pour le football professionnel sur la même période. À Paris, si la réduction de la violence apparaît moindre, elle est tout autant remarquable.

Il reste que, même moindre, la persistance d'actes de violence et de racisme dans les stades ne saurait inciter à l'autosatisfaction. La vigilance sur ce sujet reste en effet de mise.

La ministre a indiqué que, peu après sa prise de fonctions, elle avait rappelé les préfets à leurs missions et à leur devoir de vigilance, par une circulaire du 20 août 2007. Il leur a ainsi été recommandé d'user de leur pouvoir de prononcer des interdictions de stade en dehors de toute poursuite pénale, de favoriser les pointages d'interdits de stade au moment des mi-temps et dans des commissariats ou des brigades de gendarmerie éloignés et de systématiser les sanctions prévues en cas de soustraction injustifiée à un pointage en avisant l'autorité judiciaire afin que celle-ci puisse prononcer, le cas échéant, une amende délictuelle de 3 750 euros. En la matière, la préfecture de police de Paris a mis en place une centralisation opportune des procédures à la cellule opérationnelle du commissariat du XVI^{ème} arrondissement dévolue au Parc des Princes. Il a enfin été demandé que les fédérations soient informées de toutes les interdictions de stade, en vue de l'exercice de leur pouvoir disciplinaire de suspension ou de retrait de licence pour les supporters violents licenciés dans les clubs amateurs.

Pour faciliter l'éviction des interdits de stade, un fichier national des interdits de stade vient même d'être créé. Il permettra à tout policier ou gendarme de détecter et d'interpeller ceux qui n'ont pas à approcher une enceinte sportive.

Soulignant qu'elle avait pris bonne note des lacunes et des insuffisances relevées par les co-rapporteurs, la ministre a exprimé sa volonté d'aller au-delà d'une application plus vigoureuse des dispositions en vigueur. Elle a ainsi annoncé qu'elle entendait, dans le cadre de la future loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI), renforcer les mesures actuelles, notamment s'agissant de la durée d'interdiction de stade, dont chacun s'accorde à dire qu'elle est insuffisante. Cette interdiction pourrait passer à six mois de saison effective, portés à un an en cas de récidive. Il pourrait également être proposé au Parlement de rendre prononçables les interdictions dès le premier acte de violence grave, ce qui les rendrait plus dissuasives.

Cependant, d'autres actions ne relevant pas de la loi devront elles aussi être entreprises. Il conviendra en effet de sensibiliser davantage les clubs sur les risques d'une agitation de leurs supporters à l'occasion d'enjeux sportifs et de s'appuyer également sur la presse locale pour mieux informer le public. Il s'agit là d'une nécessité pour que le sport conserve son attractivité pour les jeunes et sa portée pédagogique.

Après avoir salué la mise en œuvre du contrôle de l'application des lois par la Commission sous la XIII^{ème} législature, **M. Michel Hunault** a souligné que le sport doit rester une fête et un élément de cohésion sociale. Il a regretté que, même en dehors des grandes agglomérations urbaines, la violence ou le racisme ternissent des manifestations sportives se déroulant chaque week-end. Il a observé que la loi du 5 juillet 2006 n'était peut-être pas suffisante, même si le législateur avait pris la mesure du problème en l'adoptant.

Pour en renforcer sa mise en œuvre, il a préconisé la conclusion dans chaque département ou chaque fédération sportive d'une charte éthique sensibilisant les clubs, les supporters, ainsi que les administrations représentées dans les comités de prévention de la délinquance. Tout en se réjouissant que la loi de 2006 fixe un cadre juridique, il s'est également prononcé pour une interdiction plus systématique des supporters violents et il a pris acte de l'attention portée par le Gouvernement à ce problème.

M. Philippe Goujon a tout d'abord rendu hommage à la ministre pour avoir été la première à prendre des mesures contre le hooliganisme en France. Jugeant intéressantes les propositions des co-rapporteurs, il a souhaité une mise en œuvre plus efficace des textes en vigueur, soulignant que la préfecture de police de Paris avait rencontré des difficultés en la matière jusqu'aux récents infléchissements apportés par voie de circulaire.

Souhaitant que les pouvoirs publics frappent fort contre les violences et les actes de racisme dans les stades, il s'est réjoui de l'annonce d'un doublement de la durée d'interdiction de stade. Rappelant avoir été l'auteur, au Sénat, d'un amendement allongeant cette durée à neuf mois ou, alternativement, à la durée restante de la saison sportive, lors de l'examen du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, il a proposé que cette interdiction jusqu'à la fin effective de la saison soit retenue dans la LOPSI.

Enfin, il s'est demandé s'il ne serait pas possible de prévoir que la mesure d'interdiction de stade soit prise à l'encontre de tout individu présentant des dangers à l'encontre d'une manifestation sportive, au titre de la police administrative soumise au contrôle du juge administratif.

M. Pierre-Christophe Baguet a fait part de sa déception concernant l'application des mesures permises par la loi du 5 juillet 2006. Il a signalé qu'à l'occasion d'une réunion à la mairie de Paris, dans le cadre de la conclusion du contrat local de sécurité, le nombre de

hooligans supporters du PSG avait été estimé à plus de mille, alors que les interdictions de stade ne concernent pourtant que 50 personnes dans tout le pays. Il a estimé nécessaire de poursuivre la démarche législative, dans le sens proposé par les rapporteurs, et s'est déclaré favorable à la proposition de son collègue Philippe Goujon visant à étendre l'interdiction de stade à la saison tout entière.

Concernant les conséquences de l'absence de pointage dans un commissariat par les interdits de stade, il a regretté qu'en dépit d'un montant d'amende fixé à 3 750 euros, donc bien moindre qu'en cas d'interdiction judiciaire de stade, aucune poursuite ne soit engagée.

Soulignant qu'il est plus difficile d'assurer la sécurité aux abords des stades durant la nuit, il s'est interrogé sur la fixation des horaires des matchs pouvant donner lieu à des incidents. Il a estimé que les autorités devraient demander à la Ligue de football professionnel de prévoir un déroulement de ces matchs à risque en début d'après-midi, et non à 21 heures, nonobstant la recherche d'une audience audiovisuelle maximale.

Enfin, évoquant le coût significatif pour les collectivités territoriales de l'installation de dispositifs de sécurité, et notamment de caméras, aux abords des stades, il a regretté que la Ligue de football professionnel ne participe pas au financement d'une partie de la lutte contre les violences lors des matchs de football, en dépit de recettes provenant de la retransmission télévisée des rencontres s'élevant à 600 millions d'euros.

M. Émile Blessig a attiré l'attention des commissaires sur les tableaux figurant dans le rapport d'application, qui illustrent une relative stabilité du nombre d'incidents mais révèlent, à l'échelle de chaque club, des situations très contrastées, dans la mesure où la situation s'aggrave pour 19 clubs tandis qu'elle s'améliore dans 14 cas. Il a jugé que des progrès restent à accomplir en matière de prévention.

À l'instar de son collègue Pierre-Christophe Baguet, il a estimé souhaitable de ne pas laisser à la seule charge de la collectivité le coût de la mise en œuvre de mesures de sécurité lors des manifestations sportives.

M. Bertrand Pancher a interrogé la ministre sur la contribution demandée aux clubs sportifs lorsqu'un évènement exige une mobilisation des forces de l'ordre.

M. Étienne Blanc a jugé regrettable que 12 % des personnes faisant l'objet d'une interdiction de stade n'aient pas respecté l'obligation qui leur est faite de pointer dans un commissariat de police lors du déroulement des matchs. Il a exprimé ses doutes à l'égard d'une sanction sous forme d'amende et a invité à une réflexion prenant en compte les exemples étrangers, certains pays prévoyant un hébergement dans des centres de semi-liberté les soirs de match.

En réponse aux intervenants, **la ministre** a apporté les précisions suivantes :

— les actions de prévention doivent être favorisées, en associant l'ensemble des acteurs concernés : clubs, journalistes, collectivités locales... Dans ce cadre, l'idée d'une charte éthique, telle que proposée par M. Michel Hunault est une piste intéressante, bien que non législative ;

— s'agissant des interdictions administratives de stade, la circulaire adressée aux préfets au mois d'août leur rappelle l'ensemble des mesures que la loi leur permet de prendre, et elle leur demande de les prendre. Il n'est donc par exemple pas nécessaire de modifier la loi

pour appliquer la mesure de manière préventive puisqu'il a justement été rappelé aux préfets qu'ils pouvaient prendre des mesures d'interdiction administrative de stade en dehors de l'existence d'une poursuite pénale. En revanche, pour rendre les interdictions de stade réellement dissuasives, il faut d'abord s'assurer qu'elles sont respectées et il faut ensuite en allonger la durée. Sur ce point, la durée de l'interdiction devrait effectivement être définie par rapport à la durée de la saison sportive ;

— le paiement d'une amende doit être considéré comme une véritable sanction, d'autant qu'elle est liée à une interdiction administrative de stade ;

— il est incontestable que les télévisions ont une grande influence sur la fixation des horaires des rencontres, tant les enjeux financiers sont importants, dans la mesure où la publicité est beaucoup plus rentable en soirée qu'en début d'après-midi. Cette influence de la télévision est un phénomène général, qui a pu aller jusqu'à contraindre à des changements de règles dans certains sports. En tout état de cause, ce n'est pas par la loi que la question des horaires des rencontres sportives pourra être réglée ;

— en ce qui concerne la contribution des clubs aux dépenses liées à la sécurité, le PSG, par exemple, a fait un effort financier significatif pour sécuriser l'intérieur de l'enceinte du Parc des Princes, notamment par un investissement important dans la vidéosurveillance. Il est cependant exact que les problèmes se sont déplacés sur la voie publique, où les clubs sont moins prêts à faire des efforts financiers et il importe de mieux les sensibiliser à cette question. Plus globalement, les clubs contribuent financièrement aux dépenses engagées lors des grandes opérations : le détail de ces contributions pourra être transmis aux parlementaires intéressés.

M. Claude Goasguen, rapporteur, a estimé que les collectivités locales pourraient utilement faire pression sur les clubs afin qu'ils contribuent davantage à ces dépenses. Par exemple, le PSG verse chaque année 3 millions d'euros comme contribution au titre de la mobilisation des forces de l'ordre pour assurer la sécurité des matchs, somme exactement équivalente à la subvention versée au club par la Ville de Paris.

La Commission a autorisé le dépôt du rapport en vue de sa publication.

*

* *

Le Président Jean-Luc Warsmann a rappelé que l'Assemblée nationale avait adopté dans le cadre de la proposition de loi relative à la simplification du droit deux articles concernant les contrôles de police et les vacations funéraires issus d'une proposition de loi, adoptée par le Sénat sous la précédente législature, relative à la législation funéraire.

À l'initiative de sa commission des Lois, le Sénat a supprimé les deux articles en cause, exprimant sa préférence pour un examen du texte issu de ses travaux. C'est pourquoi la Commission est appelée à désigner un rapporteur sur la proposition de loi sénatoriale, sans préjuger pour autant ni de la pertinence de l'ensemble de ses dispositions, ni de sa date d'examen.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

— *M. Jérôme Bignon*, rapporteur sur le projet de loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française et sur le projet de loi tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, *sous réserve de son adoption par le Sénat*.

— *M. Philippe Gosselin*, rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la législation funéraire (n° 51).

— *M. Bertrand Pancher*, rapporteur pour avis sur le projet de loi pour le développement de la concurrence au service des consommateurs (articles 1^{er} et 2, 4 et 5, 9 et 10) (n° 351).

