



N° 396

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 novembre 2007.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

*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,***

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. CLAUDE GOASGUEN et CHRISTOPHE CARESCHE

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — UNE MESURE DE DISSUASION : LA DISSOLUTION DES ASSOCIATIONS DE SUPPORTERS VIOLENTS OU RACISTES	6
A. L'INSTAURATION D'UNE PROCÉDURE DE DISSOLUTION.....	6
1. La loi autorise la dissolution par décret des associations de supporters violents ou racistes, après avis d'une commission consultative.....	6
2. La mise en place de la commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives.....	7
B. UN EFFET QUASI-IMMÉDIAT SUR LES ACTES DE HOOLIGANISME	7
C. L'ABSENCE DE DÉCRETS DE DISSOLUTION : UN CHOIX TRÈS CONTESTABLE.....	10
II. — UNE MESURE DE PRÉVENTION : L'INTERDICTION DE STADE	12
A. LA LOI DU 5 JUILLET 2006 A UTILEMENT COMPLÉTÉ LE DISPOSITIF DES INTERDICTIONS DE STADE.....	12
1. Les interdictions administrative et judiciaire de stade.....	12
2. Ces mesures doivent permettre un allègement des dispositifs policiers aux abords des enceintes sportives.....	13
B. UNE UTILISATION TROP LIMITÉE DES INTERDICTIONS DE STADE.....	14
1. Les interdictions de stade sont peu nombreuses, de courte durée et sont surtout prononcées en cas d'incidents ponctuels.....	14
2. L'assouplissement des conditions de recours aux interdictions de stade	16
C. LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES VIOLENCES DOIT ÊTRE EXERCÉE EN LIEN AVEC LES FÉDÉRATIONS, LIGUES, CLUBS ET LES ASSOCIATIONS DE SUPPORTERS	17
1. La communication de la liste des personnes interdites de stade aux fédérations et aux associations de supporters.....	17
2. Des initiatives complémentaires de la part des ligues, des clubs et des associations de supporters	18

III. — LA NÉCESSITÉ D'ÉVITER UN DÉPLACEMENT DES VIOLENCES VERS DES LIEUX MOINS SURVEILLÉS	20
A. LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DU FOOTBALL AMATEUR.....	20
B. LE PROBLÈME DES « FIGHTS »	22
C. LES DÉPLACEMENTS DE SUPPORTERS.....	24
CONCLUSION	25
PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
SUIVI DES TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI N° 2006-784 DU 5 JUILLET 2006 RELATIVE À LA PRÉVENTION DES VIOLENCES LORS DES MANIFESTATIONS SPORTIVES	35
PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS	37

MESDAMES, MESSIEURS,

Afin de mieux lutter contre les dérives violentes et racistes trop souvent constatées à l'occasion de rencontres sportives, notamment de football, la loi n° 2006-784 du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives a instauré une procédure de dissolution des groupements de supporters racistes ou violents. Cette innovation résultait d'une prise de conscience des limites de l'approche exclusivement individuelle de ces comportements qui avait prévalu jusque là. La loi du 5 juillet 2006 a également renforcé d'autres dispositifs en prévoyant de communiquer la liste des personnes interdites de stade aux fédérations sportives, d'assortir les interdictions judiciaires de stade d'une obligation de pointage au commissariat et de recourir à la réserve civile de la police nationale pour assurer la sécurité des matches amateur. Elle a enfin instauré des sanctions pénales en cas de mauvais fonctionnement des systèmes de vidéo-surveillance installés dans les stades.

On peut observer deux grands types de violences de la part de spectateurs de rencontres sportives. En premier lieu, ces rencontres peuvent susciter des actes de vandalisme spontanés, avec des supporters basculant occasionnellement dans la violence en présence de circonstances particulières. En second lieu, elles peuvent être le cadre de phénomènes de hooliganisme ⁽¹⁾, consistant à dégrader des biens ou engager des confrontations avec d'autres groupes de supporters ou les forces de police, de manière organisée et préméditée. Dans ce cas, les comportements ne présentent aucun lien avec les enjeux sportifs et peuvent survenir même en l'absence de match. La compétition sportive n'est alors qu'un prétexte pour rechercher l'affrontement. Ces actes de violences s'accompagnent occasionnellement de manifestations racistes, antisémites et xénophobes tels des tags, des slogans, des banderoles racistes ou pronazis ou encore des cris de singe.

Ces exactions ne concernent bien entendu qu'une infime minorité des dix millions de spectateurs et de supporters présents dans les stades français. Environ 95 % des matches ont lieu sans qu'aucun incident ne se produise. Toutefois, ces phénomènes peuvent avoir des conséquences extrêmement graves, comme l'a montré le drame du Heysel, en 1985, qui a abouti à la mort de 39 personnes.

C'est pourquoi le problème des violences sportives fait l'objet d'une attention au niveau international depuis une vingtaine d'années, en particulier dans le

(1) Le terme « hooligan », apparu en Angleterre à la fin du XIX^{ème} siècle par déformation du nom d'une famille irlandaise rebelle, désigne aujourd'hui un jeune qui exerce la violence et le vandalisme à l'occasion de rencontres sportives, et plus particulièrement lors de matches de football.

cadre du Conseil de l'Europe ⁽¹⁾ et de l'Union européenne ⁽²⁾. Ainsi, les 27 et 28 septembre dernier, une conférence internationale a été organisée à Lisbonne sur le thème « *Tolérance zéro envers la violence dans le football professionnel* ».

Comme le prévoit le huitième alinéa de l'article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale, la loi du 5 juillet 2006 doit faire l'objet d'un rapport d'application afin de contrôler la publication des décrets nécessaires et d'étudier les modalités de mise en œuvre des nouveaux textes.

I. — UNE MESURE DE DISSUASION : LA DISSOLUTION DES ASSOCIATIONS DE SUPPORTERS VIOLENTS OU RACISTES

A. L'INSTAURATION D'UNE PROCÉDURE DE DISSOLUTION

1. La loi autorise la dissolution par décret des associations de supporters violents ou racistes, après avis d'une commission consultative

L'article 4 de la loi du 5 juillet 2006 (article L. 332-18 du code du sport) prévoit la possibilité de dissoudre par décret les associations de supporters « *dont des membres ont commis en réunion, en relation ou à l'occasion d'une manifestation sportive, des actes répétés constitutifs de dégradations de biens, de violence sur des personnes ou d'incitation à la haine ou à la discrimination* » raciste, xénophobe, sexiste ou homophobe. Le projet de décret de dissolution doit être préalablement soumis à une commission nationale de prévention des violences lors des manifestations sportives, devant laquelle les représentants des associations visées peuvent présenter leurs observations, de même que les dirigeants des clubs sportifs concernés.

La composition de la commission a été définie dans la loi, à la suite d'un amendement déposé par votre rapporteur et votre co-rapporteur. Cette commission comprend donc :

- deux membres du Conseil d'État, dont le président de la commission ;
- deux magistrats de l'ordre judiciaire ;
- un représentant du Comité national olympique et sportif français ;
- un représentant des fédérations sportives ;
- un représentant des ligues professionnelles ;
- une personnalité qualifiée.

(1) Le 19 août 1985, le Conseil de l'Europe a adopté la Convention européenne sur la violence et les débordements des spectateurs lors des manifestations sportives et notamment les matches de football.

(2) Le Conseil de l'Union européenne a décidé en 2002 de la création dans chaque État d'un point d'information football chargé de recenser les incidents et a adopté en 2004 un programme de lutte contre le hooliganisme.

La détermination de la composition de la commission dans la loi avait pour but d'accélérer la mise en œuvre du dispositif, en réduisant le champ des règles devant être fixées par décret. La loi ne renvoie donc à un décret en Conseil d'État que pour les conditions de fonctionnement de la commission.

2. La mise en place de la commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives

Le décret en Conseil d'État prévu, publié le 9 décembre 2006 ⁽¹⁾, précise que les membres de la commission sont nommés pour une durée de trois ans, renouvelable une fois. Il détaille également la procédure à suivre lorsque la commission est saisie d'un projet de décret. C'est le président de la commission qui définit les modalités de l'instruction de l'affaire. Il invite les représentants des associations concernées à présenter leurs observations, qui peuvent être écrites ou orales, afin d'exercer leurs droits à la défense. Il informe les dirigeants des clubs sportifs qu'ils peuvent également présenter des observations s'ils le souhaitent. La commission dispose d'un délai d'un mois, à compter de sa saisine, pour rendre son avis. Le décret indique enfin que, bien que la commission dépende du ministère de l'intérieur, le ministre chargé des sports est informé de toute saisine et reçoit une copie du procès-verbal.

Ce décret a été suivi d'un arrêté daté du 8 janvier 2007 portant nomination à la Commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives. La présidence de la commission a été confiée à M. Pierre Bordry, conseiller d'État.

Une réunion d'installation de la commission s'est tenue le 31 janvier 2007 et a donné lieu à un échange de vues entre les membres de la commission, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur et les services de police. Le ministre de l'intérieur n'a pas convoqué d'autre réunion compte tenu de l'absence de projets de dissolution.

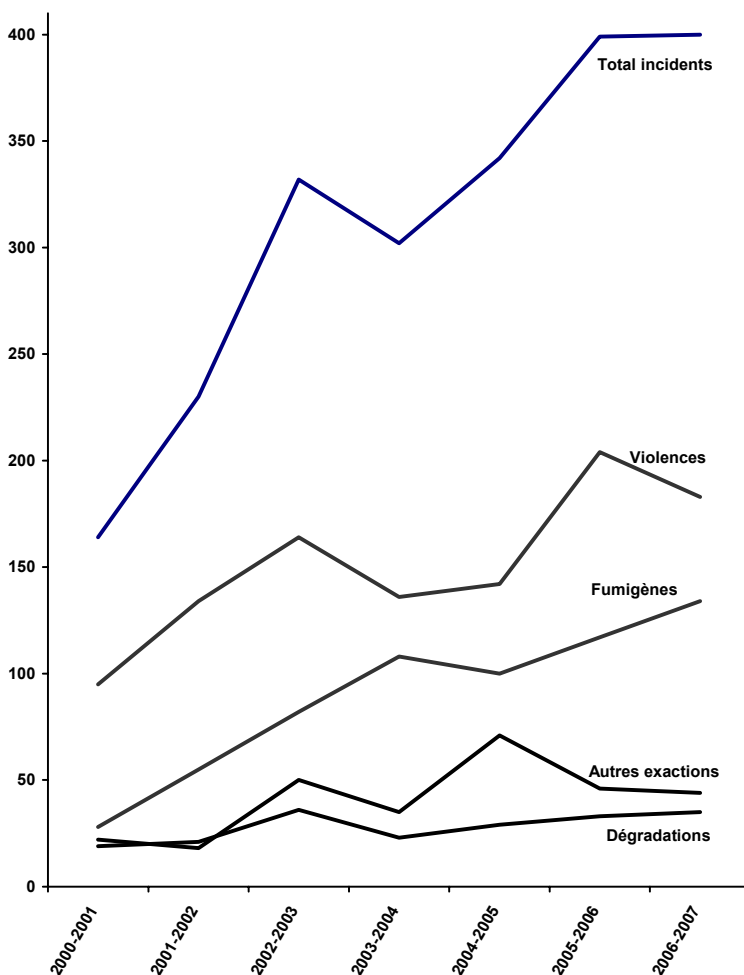
B. UN EFFET QUASI-IMMÉDIAT SUR LES ACTES DE HOOLIGANISME

La loi du 5 juillet 2006 a eu un effet dissuasif quasi-immédiat dans l'ensemble du pays, et plus particulièrement à Paris. Ainsi, l'une des associations de supporters du club Paris Saint-Germain (PSG) souvent impliquées dans des actes de hooliganisme, les Tigris Mystic, a choisi de s'auto-dissoudre quelques jours après la publication de la loi et a cessé de venir au Parc des Princes. L'effet dissuasif de la loi s'est conjugué au choc provoqué par les événements survenus près de la porte de Saint-Cloud à la suite de la rencontre entre le PSG et le Hapoël Tel Aviv, le 23 novembre 2006, qui ont conduit à la mort d'un jeune supporter du PSG. Toutes les personnes auditionnées par votre rapporteur et votre co-rapporteur ont fait part d'un net apaisement de la situation au Parc des Princes de-

(1) Décret n° 2006-1550 du 8 décembre 2006 relatif au fonctionnement de la Commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives (Journal Officiel du 9 décembre 2006).

puis l'année 2006. Il semble, en effet, que les mesures de dissuasion fassent effet car les supporters violents ne sont généralement pas des délinquants endurcis, mais des personnes qui ne commettent d'actes délictueux qu'à l'occasion des matches de football. On constate ainsi une inversion de tendance avec une diminution du nombre d'actes de violence. Malgré l'usage croissant des fumigènes, le nombre total d'incidents a cessé d'augmenter.

ÉVOLUTION DES INCIDENTS SURVENUS À L'OCCASION DE MATCHES DE FOOTBALL



Source : Rapport d'information de la commission des Affaires culturelles du Sénat sur les associations de supporters, deuxième session extraordinaire de 2006-2007, n° 467.

La réduction du nombre d'incidents dans les stades est restée limitée en raison de l'émergence de nouveaux groupes radicaux dans certaines villes, notamment à Metz. Ces groupes sont ainsi à l'origine d'incidents survenus le

6 octobre dernier lors d'un match Metz-Strasbourg et qui ont nécessité la suspension du match à deux reprises et l'intervention des Compagnies républicaines de sécurité (CRS).

**RÉPARTITION PAR CLUB DU NOMBRE
D'INCIDENTS RELEVÉS**

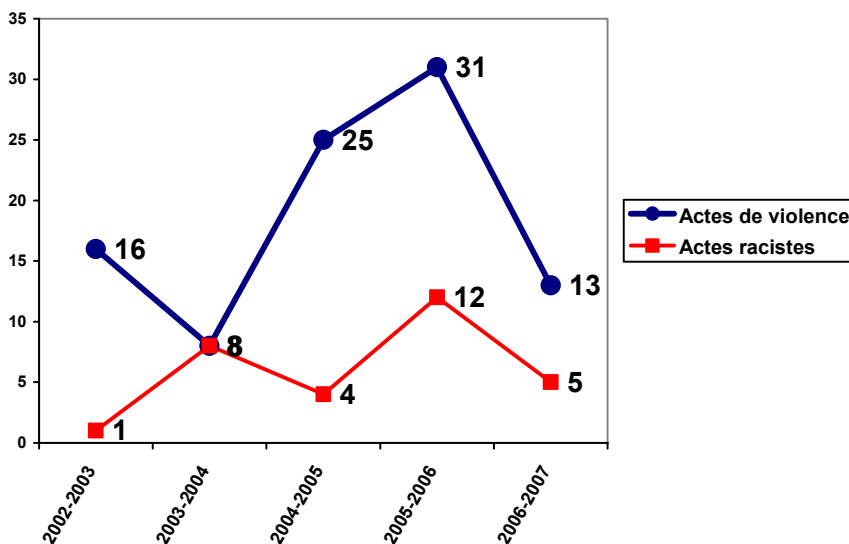
Club	saison 2005-2006	saison 2006-2007
Paris Saint-Germain	112	69
Marseille	64	52
Nice	53	36
Bordeaux	27	30
Nantes	19	19
Lyon	15	23
Nancy	15	21
Saint-Étienne	11	23
Lille	11	20
Strasbourg	10	9
Caen	8	6
Bastia	8	2
Valenciennes	7	21
Lens	7	19
Sedan	6	15
Monaco	6	3
Toulouse	5	11
Metz	5	10
Rennes	5	6
Sochaux	5	5
Ajaccio	5	—
Le Havre	4	—
Brest	3	3
Reims	3	—
Montpellier	2	9
Grenoble	2	4
Guingamp	2	—
Clermont	2	—
Auxerre	1	3
Amiens	1	2
Créteil	1	—
Lorient	—	6
Tours	—	4
Le Mans	—	3
Châteauroux	—	2
Troyes	—	1

Source : Rapport d'information précité de la commission des Affaires culturelles du Sénat sur les associations de supporters.

Selon les chiffres communiqués par le Point national d'information football, le nombre d'interpellations prononcées à l'occasion de matches professionnels, de ligue 1 ou de ligue 2, est passé de 570 pour la saison 2005-2006 à 562 pour la saison 2006-2007, dont un grand nombre à l'occasion du match PSG-Hapoël Tev Aviv. Il devrait être nettement inférieur pour la saison en cours.

À Paris, le recul du nombre d'actes de violence s'accompagne d'une baisse sensible du nombre d'actes racistes, ce qui constitue une source particulière de satisfaction tant ces injures, provocations et agressions sont inacceptables.

ACTES VIOLENTS OU RACISTES CONSTATÉS LORS DES MATCHES DU PARIS SAINT-GERMAIN (PSG)



Source : Point national d'information football.

C. L'ABSENCE DE DÉCRETS DE DISSOLUTION : UN CHOIX TRÈS CONTESTABLE

Le ministère de l'intérieur n'a pas souhaité engager la procédure de dissolution d'associations de supporters. Selon les informations communiquées à votre rapporteur et à votre co-rapporteur, cette décision s'explique, d'une part, parce que la dissolution est plutôt à vocation dissuasive et, d'autre part, parce qu'aucun groupe de supporters ne remplit actuellement les conditions pour être dissous. Aucun projet ne devrait donc être présenté dans les prochains mois à la commission nationale de prévention des violences lors des manifestations sportives.

Certaines des personnes auditionnées par votre rapporteur et votre co-rapporteur ont fait part de leurs inquiétudes sur la possibilité de mettre en œuvre

cette disposition, craignant qu'il soit difficile de prouver que les incidents constatés sont le fait d'un groupement organisé et non d'une réunion ponctuelle d'individus. Les informations relevées par le Point National Information Football (PNIF) montrent que certains individus hostiles appartiennent aux mêmes groupes, mais n'ont pas encore mis en évidence une responsabilité collective de ces groupes à risques dans les infractions constatées.

Toutefois, ces inquiétudes apparaissent peu fondées au vu de la jurisprudence existante sur les dissolutions administratives d'associations effectuées en application de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées⁽¹⁾. Le Conseil d'État a ainsi jugé que pouvaient constituer des preuves du comportement de certaines associations : des tracts, des affiches, des consignes données à leurs membres, la revendication de faits délictueux⁽²⁾, des communiqués de presse, des déclarations des responsables de l'association ou encore le contenu du site Internet de l'association⁽³⁾. Les rapports de police ou des Renseignements généraux décrivant des actions menées par un groupe de personnes sont admis comme éléments constitutifs, même en l'absence de sanctions pénales prononcées pour les faits visés⁽⁴⁾.

Au vu des mesures prises sur le fondement de la loi du 10 janvier 1936, il apparaît clairement que des groupements de faits ont pu être dissous sans que l'absence de cadre associatif ne constitue un obstacle. Dans le cas des groupes de supporters, l'identification ne devrait pas présenter de difficultés particulières car les membres de ces groupes arborent souvent des signes distinctifs. Il est donc possible de prouver que des membres d'un même groupe de supporters se sont livrés en réunion à des dégradations de biens ou à des actes de violence, si à l'avenir il est jugé opportun de procéder à une dissolution.

Votre rapporteur et votre co-rapporteur regrettent le choix du gouvernement de ne pas mettre en œuvre la procédure de dissolution, alors même que les instances dirigeantes du football professionnel font part de l'activisme croissant de nouveaux groupes de hooligans, certains étant liés à des mouvances néo-nazies. La principale innovation de la loi du 5 juillet 2006 ne doit pas rester lettre morte au motif que les incidents provoqués par des supporters diminuent en intensité, sauf à anéantir l'effet dissuasif de la loi. Votre rapporteur et votre co-rapporteur préconisent donc la présentation de projets de dissolution à la commission nationale dans les plus brefs délais, sans attendre que l'un de ces groupements provoque un drame.

(1) *Cette loi autorise la dissolution administrative des associations revêtant le caractère de groupe de combat ou milice privée, ayant pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à la forme républicaine du Gouvernement, appelant à des manifestations armées dans la rue, encourageant la discrimination ou la haine raciale ou encore tendant à provoquer des actes de terrorisme.*

(2) CE, 21 juillet 1970, Krivine et Franck.

(3) CE, 17 novembre 2006, Capo Chichi c/ secrétariat général du Gouvernement.

(4) *Ibidem*.

II. — UNE MESURE DE PRÉVENTION : L'INTERDICTION DE STADE

A. LA LOI DU 5 JUILLET 2006 A UTILEMENT COMPLÉTÉ LE DISPOSITIF DES INTERDICTIONS DE STADE

1. Les interdictions administrative et judiciaire de stade

Les articles 2 et 3 de la loi du 5 juillet 2006 (articles L. 332-11, L. 332-13 et L. 332-16 du code du sport) ont apporté d'utiles compléments aux dispositions relatives aux interdictions judiciaires et aux interdictions administratives de stade.

Les interdictions judiciaires de stade sont des peines complémentaires créées par la loi n° 93-1282 du 6 décembre 1993 relative à la sécurité des manifestations sportives en cas d'infraction commise en relation avec une manifestation sportive. L'interdiction de pénétrer dans une ou plusieurs enceintes sportives peut être prononcée par le juge pénal pour une durée maximale de cinq ans et peut être assortie d'une obligation de répondre à des convocations au commissariat de police pendant la durée des matches. Les personnes concernées sont en outre inscrites au Fichier national des interdits de stade (FNIS) et la peine d'interdiction de stade est automatique si l'infraction a été commise en état de récidive légale⁽¹⁾.

En janvier 2006, des interdictions administratives de stade, qui sont des mesures de police et non des sanctions, ont été instaurées par la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers. Ces interdictions sont prononcées par le préfet pour une durée de trois mois et peuvent, comme les interdictions judiciaires, être assorties d'une obligation de pointage au commissariat lors des matches.

Ces mesures individuelles complètent bien le dispositif relatif à la dissolution des associations de supporters. Elles permettent notamment de prendre en compte le cas de hooligans dits « *casuals* », qui viennent seuls au stade en tentent ensuite de se mêler aux bagarres. Ces individus utilisent des manifestations sportives de masse pour commettre des actes de violence dans un relatif anonymat.

L'article 2 de la loi du 5 juillet 2006 prévoit que les personnes condamnées à une interdiction judiciaire de stade sont obligatoirement soumises à une obligation de pointage.

L'article 3 de la loi prévoit que le préfet du département ou, à Paris, le préfet de police peut transmettre aux fédérations sportives et aux associations de supporters la liste des personnes ayant fait l'objet d'une interdiction administrative de stade. Ces dispositions ont été complétées par le décret n° 2006-1549 du

(1) Ces dernières dispositions ont été ajoutées par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

8 décembre 2006 ⁽¹⁾, qui précise le contenu des informations pouvant être transmises par le préfet :

— le nom, le prénom, la date et le lieu de naissance de la personne concernée ;

— le champ d'application de l'interdiction, c'est-à-dire le type de manifestations sportives concernées et la période de validité de l'interdiction ;

— le cas échéant, il est précisé si l'interdiction est assortie d'une obligation de pointage lors des manifestations sportives.

Le décret du 8 décembre 2006 indique également que les fédérations sportives doivent transmettre les informations reçues aux associations sportives affiliées à la fédération, ainsi qu'aux ligues professionnelles concernées.

2. Ces mesures doivent permettre un allègement des dispositifs policiers aux abords des enceintes sportives

Interdire aux supporters violents de se rendre aux abords des enceintes sportives devrait permettre de réduire les effectifs de forces de l'ordre mobilisés à l'occasion des manifestations sportives.

Comme votre rapporteur le signalait à l'occasion de l'examen de la loi du 5 juillet 2006, les mesures de sécurité mises en place lors des rencontres à risque sont extrêmement lourdes. En 2006, un match au Parc des Princes mobilisait au minimum 700 policiers et jusqu'à 2 000 policiers pour les matches sensibles afin de surveiller un vaste périmètre de sécurité autour du stade et de suivre les déplacements des supporters. Ce déploiement constitue également une contrainte pour les riverains car des interdictions de circulation et de stationnement sont édictées à l'intérieur du périmètre de sécurité autour du Parc des Princes. Les véhicules restés en stationnement dans ce périmètre sont enlevés, avec des opérations d'enlèvement des voitures commençant dès le matin pour s'achever avant le début du match. Cette présence policière s'effectue au détriment des autres missions de la police.

Malgré les nouvelles dispositions législatives, il semble que le dispositif de sécurité ait peu été réduit. En moyenne, sur l'ensemble du territoire français, les effectifs mobilisés pour assurer la sécurité des matches de football ont diminué de 5 % depuis l'entrée en vigueur de la loi. Il serait probablement possible de réduire plus sensiblement encore les effectifs mobilisés à Paris, notamment pour les matches qui ne présentent pas de risques particuliers. Selon les informations communiquées par la préfecture de police, les restrictions d'accès aux alentours du Parc des Princes ont été assouplies : l'accès est interdit aux véhicules seulement qua-

(1) Décret n° 2006-1549 du 8 décembre 2006 pris pour l'application de l'article 3 de la loi n° 2006-784 du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives (Journal Officiel du 9 décembre 2006).

tre heures avant le match, sauf pour les résidents ayant un parking, et n'est plus interdit aux piétons.

Votre rapporteur et votre co-rapporteur souhaitent que l'allègement des dispositifs policiers soit poursuivi, notamment si le nombre d'interdictions de stade prononcées augmente sensiblement. Une réduction des effectifs semble possible au vu des expériences étrangères. Ainsi, au Royaume-Uni, pour un week-end moyen, il fallait en 1985 environ 4 500 policiers, pour 330 000 spectateurs. En 1993, il ne fallait plus que 3 780 policiers pour 500 000 spectateurs.

B. UNE UTILISATION TROP LIMITÉE DES INTERDICTIONS DE STADE

1. Les interdictions de stade sont peu nombreuses, de courte durée et sont surtout prononcées en cas d'incidents ponctuels

Le recours aux interdictions de stade, qu'elles soient judiciaires ou administratives, est resté nettement moindre qu'au Royaume-Uni, où environ 3 500 « *football banning orders* » sont prononcés chaque année. Il convient toutefois de rappeler que le nombre de spectateurs et d'infractions constatées y est également beaucoup plus élevé qu'en France. Ainsi, l'Angleterre compte 29 millions de spectateurs et 3 462 arrestations ont été effectuées pendant la saison 2005-2006 pour des infractions concernant le football. En France, on estime à 10 millions le nombre de spectateurs de matches de football et, pour la même saison, on n'a dénombré que 400 incidents.

Selon les informations communiquées par le ministère de l'intérieur, 93 personnes sont actuellement interdites de stade en vertu d'une décision judiciaire et 44 en application d'un arrêté préfectoral.

Depuis l'instauration effective des interdictions administratives de stade, le 15 mars 2006, 495 mesures ont été prises au total, mais ces mesures arrivent rapidement à échéance compte tenu de leur durée limitée à trois mois. Pour la saison 2006-2007, 364 arrêtés ont été pris pour la ligue 1 et 37 arrêtés pour la ligue 2. Depuis le début de la saison 2007-2008, le 5 octobre dernier, 50 interdictions ont été prononcées. Afin d'assurer une mise à l'écart plus durable des auteurs de troubles, il conviendrait d'allonger à six mois la durée des interdictions administratives, afin que cette durée corresponde à celle de la saison du championnat de France de football.

On observe, par ailleurs, que les interdictions administratives de stade restent utilisées de manière inégale.

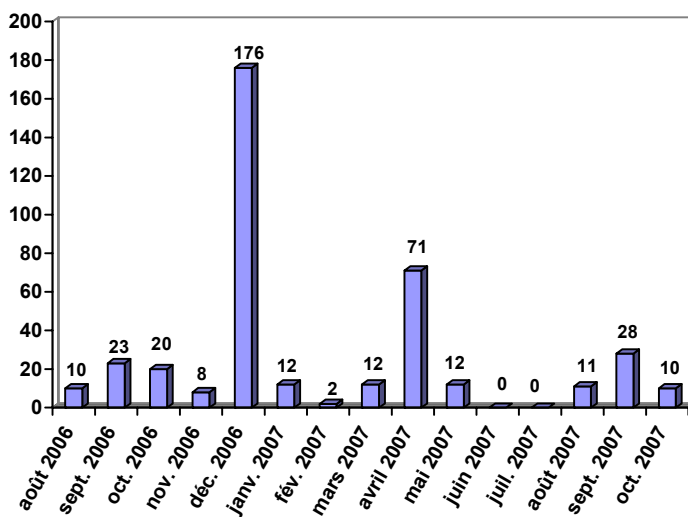
D'une part, les interdictions de stade sont concentrées sur un petit nombre de clubs. En ligue 1, pour la saison 2006-2007, 73 % des interdictions ont concerné des supporters du PSG ⁽¹⁾ et 19 % se sont réparties entre les clubs de Bordeaux,

(1) Les supporters du PSG représentent également les deux tiers des interdictions judiciaires de stade.

Lille, Toulouse et Saint-Étienne. En ligue 2, trois clubs représentent 92 % des interdictions : Créteil (65 %), Metz et Tours.

D'autre part, le calendrier d'adoption des mesures d'interdiction de stade est très irrégulier, ces mesures restant sous-utilisées à l'exception de pics soudains à la suite de matches marqués par des incidents violents d'une particulière gravité. Ainsi, en ligue 1, un grand nombre d'interdictions ont été prises à la suite de la rencontre PSG-Tel Aviv ⁽¹⁾ et de la rencontre Sedan-PSG ⁽²⁾. En effet, ces deux rencontres avaient été suivies de télégrammes du ministre de l'intérieur invitant les préfets à prendre avec diligence toutes les mesures d'interdiction de stade apparaissant nécessaires pour prévenir les troubles à l'ordre public ⁽³⁾.

NOMBRE D'INTERDICTIONS ADMINISTRATIVES DE STADE PRONONCÉES EN LIGUE 1



Source : Ligue de football professionnel.

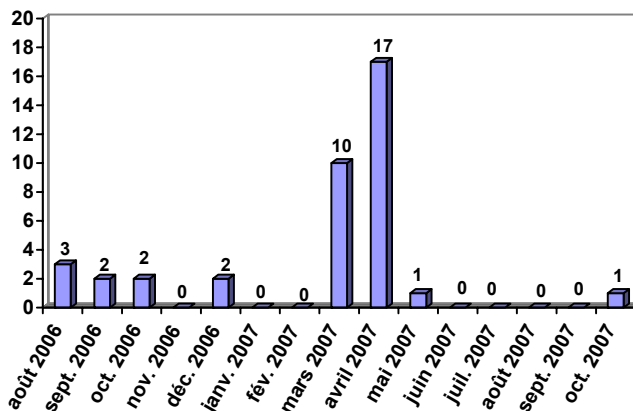
De même en ligue 2, la grande majorité des interdictions de stade ont été prises en raison du mauvais classement de Créteil en mars-avril 2007.

(1) À l'issue d'une rencontre entre le PSG et Hapoël Tel Aviv organisée le 23 novembre 2006, alors qu'un groupe de hooligans supporters du PSG avait agressé un supporter de l'équipe adverse pour des motifs antisémites, un policier a tué un supporter du PSG et en a blessé un autre.

(2) Le 3 mars 2007, à l'occasion d'une rencontre Sedan-PSG, des affrontements ont eu lieu entre des supporters du PSG et environ 80 supporters du club néerlandais d'Utrecht venus les défier, avant le match puis à l'intérieur du stade. Ces incidents, au cours desquels un stadier a été blessé, ont nécessité l'intervention des Compagnies républicaines de sécurité (CRS).

(3) Télégramme INTK0630099J du 7 décembre 2006 et télégramme INTK0730013J du 13 mars 2007.

NOMBRE D'INTERDICTIONS ADMINISTRATIVES DE STADE PRONONCÉES EN LIGUE 2



Source : Ligue de football professionnel.

La circulaire édictée le 29 août 2006 ⁽¹⁾ avait fixé des conditions assez restrictives pour prendre des mesures d'interdiction de stade. Elle indiquait que des interdictions de stade pouvaient être prises à la suite d'infractions pénales prévues par le code du sport – comme l'état d'ivresse, l'usage de fumigènes, l'introduction d'armes, l'invasion du terrain ou les actes racistes – ou d'infractions pénales telles les dégradations de biens, les violences aux personnes et la rébellion à agents de la force publique si ces infractions étaient commises à l'occasion d'une manifestation sportive. En outre, afin de réduire les risques d'annulation contentieuse, elle recommandait aux préfets de se focaliser sur les rencontres à risque en prenant des mesures d'interdiction valables pour une seule manifestation sportive. Les modalités édictées par cette circulaire ont donc limité le recours aux interdictions de stade. La circonspection des préfets à l'égard de cette mesure de police s'explique d'autant moins que, jusqu'à présent, les interdictions de stade n'ont pas fait l'objet d'annulations par le juge administratif, même lorsqu'elles allaient au-delà des conditions fixées par la circulaire.

2. L'assouplissement des conditions de recours aux interdictions de stade

À l'avenir, le nombre d'interdictions administratives de stade devrait croître compte tenu de la publication, le 20 août dernier, d'une nouvelle circulaire ⁽²⁾, qui dispose que « les actes à prendre en compte ne constituent pas nécessairement des faits pénalement répréhensibles » et rappelle que « l'édition d'arrêtés n'est à

(1) Circulaire INT/D/06/00077/C du 29 août 2006 relative à l'application du dispositif des interdictions administratives de stade créé par l'article 31 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

(2) Circulaire INT/D/07/00089/C du 20 août 2007 relative à la mise en œuvre des interdictions administratives de stade.

aucun égard subordonnée à la qualification juridique des faits par le juge au regard de la loi pénale (...) ou au prononcé d'une condamnation pénale ». Les préfets peuvent prendre en compte des faits constatés qui, même s'ils ne constituent pas une infraction pénale, « *caractérisent un comportement d'ensemble menaçant pour l'ordre public* ».

Cette circulaire harmonise par ailleurs les conditions de pointage des personnes interdites de stade au moment des matches. Dans les premiers mois de son application, cette pratique avait été d'une efficacité relative car beaucoup de préfetures convoquaient les personnes interdites de stade au début des matches, ce qui laissait à nombre d'entre elles la possibilité de rejoindre le stade après leur pointage. La circulaire du 20 août 2007 recommande donc aux préfets de convoquer les personnes concernées à la mi-temps du match pour éviter que l'interdiction ne soit contournée. Elle insiste également sur la nécessité de signaler systématiquement au procureur de la République les manquements à l'obligation de pointage ⁽¹⁾.

Votre rapporteur et votre co-rapporteur prennent acte de cet assouplissement et souhaitent que ce nouveau cadre permette l'adoption d'un nombre sensiblement plus élevé d'interdictions de stade. Compte tenu du nombre d'incidents recensés régulièrement, un minimum de 300 personnes interdites de stade paraît être un objectif raisonnable.

C. LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES VIOLENCES DOIT ÊTRE EXERCÉE EN LIEN AVEC LES FÉDÉRATIONS, LIGUES, CLUBS ET LES ASSOCIATIONS DE SUPPORTERS

1. La communication de la liste des personnes interdites de stade aux fédérations et aux associations de supporters

L'article 3 de la loi du 5 juillet 2006 autorise la communication de la liste des personnes interdites de stade aux fédérations sportives et aux associations de supporters, afin que celles-ci puissent contribuer au respect des interdictions, notamment en résiliant les abonnements des personnes concernées.

Les personnes auditionnées par votre rapporteur et votre co-rapporteur ont fait part de dysfonctionnements dans la transmission de ces informations. La transmission à la Fédération française de football (FFF) est effectuée régulièrement dans certains départements, et notamment par la préfecture de police. Dans d'autres départements, ces informations sont communiquées de manière tardive, voire après que les interdictions sont arrivées à leur terme. Quant à la transmission aux associations de supporters, elle n'est opérée que dans certains départements. Le ministère de l'intérieur a donc lancé une étude sur la procédure de communication des mesures d'interdiction afin de l'améliorer.

(1) Un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) a relevé que 12 % des personnes soumises à une obligation de pointage s'en sont affranchies sans motif.

L'une des sources de lenteur de cette procédure tient probablement aux dispositions du décret précité du 8 décembre 2006, qui prévoit que les fédérations sportives qui ont reçu la liste des interdictions de stade transmettent à leur tour cette liste aux associations sportives affiliées, c'est-à-dire les clubs amateurs, et aux ligues professionnelles (dans le cas du football, à la Ligue de football professionnel). Or, les billetteries sont, sauf exception ⁽¹⁾, gérées par les clubs. Les ligues professionnelles doivent donc leur transmettre la liste qu'elles ont elles-mêmes reçue de la fédération. Cette succession d'intermédiaires ralentit logiquement la diffusion de l'information. Il aurait peut-être été préférable de prévoir que les fédérations informent directement les clubs professionnels des interdictions de stade. C'est pourquoi la circulaire du 20 août 2007 invite opportunément les préfets à informer directement les clubs concernés par les interdictions de stade, afin que ceux-ci puissent résilier les abonnements correspondants.

La création du Fichier national des interdits de stade (FNIS) en septembre dernier ⁽²⁾ pourrait faciliter l'accès à la liste des personnes interdites de stade. À ce jour, ce fichier reste embryonnaire car les préfetures commencent seulement à le remplir ⁽³⁾ à partir des données figurant au fichier des personnes recherchées. L'arrêté du 28 août 2007 créant le FNIS prévoit que les fédérations sportives agréées sont destinataires des données inscrites au FNIS. Il serait envisageable d'élargir ces dispositions aux clubs. Les modalités de mise en œuvre de ce fichier devraient prochainement faire l'objet d'une circulaire.

Compte tenu des difficultés constatées dans la transmission des listes des personnes interdites de stade, votre rapporteur et votre co-rapporteur jugent opportun de simplifier les dispositions réglementaires concernées afin que les clubs soient informés plus rapidement des interdictions prononcées. Il serait également souhaitable, même si la loi n'établit pas d'obligation, que les préfetures transmettent systématiquement ces listes aux clubs sportifs et aux associations de supporters afin de ces derniers puissent contribuer à contrôler leur respect. Enfin, il convient de rappeler l'utilité d'informer les clubs jouant à domicile de la liste des supporters de l'équipe adverse interdits de stade, puisqu'il incombe au club d'accueil de prendre les mesures de sécurité requises.

2. Des initiatives complémentaires de la part des ligues, des clubs et des associations de supporters

Les clubs ont un rôle majeur à jouer pour assurer le respect des interdictions de stade et plus généralement pour assurer la sécurité des supporters lors des rencontres sportives. Tout d'abord, ils résilient les abonnements des personnes faisant l'objet d'interdictions de stade, ce qui peut quelquefois être difficile puisque la durée de l'interdiction administrative est inférieure à celle de la saison du championnat de France de football. Par ailleurs, pour assurer l'accueil et la surveillance

(1) À Marseille, le club délègue à certaines associations de supporters la vente d'une partie des places.

(2) Le FNIS a été créé par un arrêté du 28 août 2007 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif aux personnes interdites de stade (Journal Officiel du 4 septembre 2007).

(3) Selon les informations communiquées par le ministère, la préfeture de police y a inscrit six personnes.

des spectateurs à l'intérieur du stade, la pratique d'origine anglaise d'employer des « *stewards* » ou « *stadiers* » rémunérés par le club s'est diffusée. Il appartient en effet aux clubs de surveiller les accès au stade. Depuis la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, les stadiers peuvent procéder à des palpations de sécurité, sous le contrôle d'un officier de police judiciaire. En revanche, ils ne peuvent pas procéder à des contrôles d'identité ⁽¹⁾, ce qui ne leur permet pas de repérer les personnes interdites de stade qui viennent avec des cartes d'abonnement empruntées. Les clubs ont donc eu recours à d'autres moyens pour éviter ces trafics d'abonnements. Par exemple, le PSG a personnalisé les cartes d'abonnement en y apposant des photographies. Ces missions de surveillance génèrent bien entendu de lourdes dépenses. En reprenant l'exemple du PSG, le coût des mesures de sécurité s'élève à 2,5 millions d'euros pour la rémunération des stadiers et le remboursement du dispositif de police, soit 3,8 % du chiffre d'affaires, auxquels s'ajoutent 1,7 millions d'euros d'investissements dans des dispositifs de contrôle de l'accès au stade.

Parallèlement à l'application de la loi du 5 juillet 2006, la ligue de football professionnel (LFP) a renforcé sa politique de lutte contre la violence et le racisme dans les tribunes. Elle dépose systématiquement plainte contre les auteurs d'infractions commises à l'occasion de matches. Son règlement a renforcé les obligations des clubs, par exemple en imposant la mise en place de systèmes de vidéosurveillance. La loi du 5 juillet 2006 a d'ailleurs instauré des sanctions pénales en cas de défaut de fonctionnement du système de vidéosurveillance, mais aucune sanction pénale n'a été prononcée à ce titre car la LFP procède toujours à une inspection des systèmes de vidéosurveillance deux heures avant le début d'un match. La LFP a également fait preuve d'une plus grande sévérité envers les clubs en ayant davantage recours aux matches à huis clos ⁽²⁾ et en décidant de retirer des points aux équipes dont les supporters se livrent à des manifestations racistes ⁽³⁾. Ces sanctions disciplinaires, qui sont fortement dissuasives à l'égard des supporters violents, pourraient cependant être remises en cause par un récent arrêt du tribunal administratif de Paris ⁽⁴⁾, qui a jugé que la responsabilité disciplinaire des clubs du fait de leurs supporters contrevenait au principe constitutionnel de responsabilité pénale du fait personnel.

Enfin, les associations de supporters peuvent elles aussi avoir un rôle préventif des dérives violentes en mettant en place des mécanismes de régulation et de contrôle endogène de leurs membres. La France compte de nombreuses associations de supporters, contrairement au Royaume-Uni où les groupements de supporters sont peu structurés, ce qui a favorisé l'apparition d'un hooliganisme important. Les pouvoirs publics et les clubs sportifs disposent donc

(1) *Les contrôles d'identités ne peuvent être effectués que par des officiers de police judiciaire (OPJ), par des agents de police sous les ordres d'un OPJ ou, dans des cas limités, par des agents de la police municipale.*

(2) *Des matches à huis clos ont été imposés au PSG en 2004, à Nice et à Marseille en 2005 et à Marseille en 2006.*

(3) *Cette sanction a été prononcée à l'encontre du Sporting Club de Bastia après qu'un joueur burkinabé de Libourne-Saint-Seurin a été victime d'insultes racistes de la part du public bastiais lors d'une rencontre organisée le 14 septembre 2007.*

(4) *TA Paris (6^e sect., 6^e ch.), 16 mars 2007, Paris Saint-Germain.*

d'interlocuteurs pour mener une politique de prévention des violences. Il convient à cet égard de signaler la mise en place, le 20 janvier 2007, d'une coordination nationale de 48 groupes de supporters ultras ⁽¹⁾, dénommée la Coordination nationale des supporters (CNS). La création de cette coordination a permis, pour la première fois, d'engager un dialogue entre les ultras, la LFP et le ministère de l'intérieur.

III. — LA NÉCESSITÉ D'ÉVITER UN DÉPLACEMENT DES VIOLENCES VERS DES LIEUX MOINS SURVEILLÉS

Au Royaume-Uni, les mesures de lutte contre le hooliganisme ont permis que les matches du championnat professionnel soient mieux surveillés, mais la violence des supporters s'est déplacée vers les divisions inférieures et les matches à l'extérieur. Le risque d'un tel déplacement de la violence ne doit pas être écarté en France. Les incidents survenus le 4 mars 2007 lors d'un match entre le Red Star et l'équipe réserve du PSG, pendant lequel des supporters de la tribune Boulogne du Parc des Princes ont envahi le Camp des Loges pour se confronter aux supporters du Red Star, qui comptaient d'anciens membres des Tigris Mystic, doivent inciter à la vigilance.

A. LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DU FOOTBALL AMATEUR

Plus on s'éloigne des divisions supérieures, plus il est facile de commettre des infractions à l'occasion des matches. Les règlements applicables au football professionnel, c'est-à-dire aux matches de ligue 1 et de ligue 2, comprennent de nombreuses dispositions relatives à la prévention des violences des supporters. Ces règlements sont moins exigeants pour les compétitions amateur se déroulant au niveau national, qui regroupent le Championnat de France National (National), le Championnat de France Amateurs (CFA) et le CFA 2. Les obligations pesant sur les clubs sont encore moindres au niveau des 22 ligues régionales de football et des 102 districts départementaux de football.

Avec 2,3 millions de licenciés et 17 753 clubs, le football amateur représente 82 % des actes de violence recensés à l'occasion de matches de football. Selon les chiffres du Point national d'information football, de 2004 à 2006, 1 296 faits de violences et 9 agissements à caractère raciste ont été enregistrés, principalement en région parisienne et dans le sud de la France. Sur la même période, seuls 40 actes de violences ont été recensés dans le cadre de rencontres sportives à

(1) Les groupes de supporters membres sont : Armata Ultras Montpellier, ARN 2001 Nice, Barbarians 1993 Le Havre, Blue Angels 98 Auxerre, Boulogne Boys 1985 Paris, Breizh Stourmer Rennes, Brigade K Paris, Brigade Loire Nantes, Brigade Sud Nissa 1985 (Nice), Brigade Valence 26, Dogues Virage Est Lille, DK Rouen, Fédélissimi Toulon, Génération Grenat Metz, GRB 2004 Valenciennes, Green Angels 1992 Saint-Etienne, Indians Tolosa (Toulouse), Inferni Biancorossi 94 Monaco, KIR Ultra Rouen, Kop Ciel & Marine Le Havre, Kop De La Butte Angers, Kop Rouge Guingamp, Kop Sang & Or Lens, KRIDEF Guingamp, La Clique Nancy, Lutece Falco 1991 Paris, Merlus Ultras Lorient, Puissance Paris, Ragazzi Clan Cannes, Rangers Paris 1992, Red Kaos 94 Grenoble, Red Tigers 94 Lens, Supporters Caennais, Supporters Dijonnais, Supporters Manceaux, Supras Tours, Troyes 1986, Ultras Auxerre, Ultras Boys 90 Strasbourg, Ultras Brestois, Ultras Clermont, Ultras Gueugnon, Ultras Kaos Grenoble, Ultras Monaco, Ultras roister 2002 Valenciennes, Urban Devils Créteil, Virage Sud Lyon (Nucléo & Lugdunum's), Young Boys Sedan.

caractère amateur autres que de football. Une étude réalisée par l'association Foot citoyen a montré que « 30 % des matchs de la catégorie seniors sont jugés difficiles à arbitrer à cause des violences verbales et des intimidations faites à l'arbitre et/ou aux adversaires ».

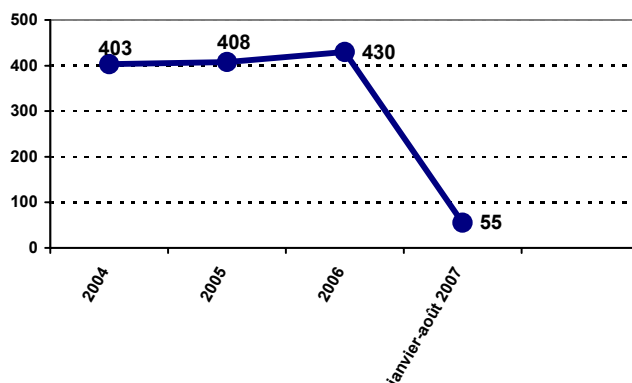
La facilité rencontrée pour commettre des infractions tient en grande partie aux lieux où les matches se déroulent. Il est souvent assez facile de s'introduire dans le stade car il n'y a pas toujours de grillages à l'extérieur ou de parkings sécurisés, d'autant plus que l'entrée n'est pas payante pour les matches de district. Le problème est particulièrement sensible pour les stades ouverts situés dans des plaines de jeux. En outre, les clubs ne disposent pas tous d'un système de vidéo-surveillance et, lorsque celui-ci existe, il n'est pas systématiquement utilisé.

Le football amateur est plutôt aux prises avec des violences sporadiques, à la différence du sport professionnel où existent des groupes organisés de hooligans qui préparent leurs actes. Ces violences impliquent plus souvent les joueurs et les arbitres que des supporters. L'utilisation des moyens modernes de communication, et particulièrement les téléphones portables, facilite la réunion rapide de bandes. Par exemple, si un litige survient en matière d'arbitrage, des joueurs ou des spectateurs peuvent appeler de nombreux amis qui arrivent rapidement sur le lieu du match pour se battre avec les joueurs de l'équipe adverse ou s'en prendre à l'arbitre. La FFF observe que de nombreux affrontements sont liés à l'animosité existante entre clubs ruraux et clubs urbains. Toutefois, les matches de football sont quelquefois l'occasion de règlements de comptes qui font suite à des litiges privés sans aucun lien avec le football.

La FFF a développé plusieurs actions de prévention de la violence dans le football amateur. La création d'observatoires départementaux, régionaux et national de la violence dans le football permettent un classement des matches en fonction du degré de risque. Sur cette base, la analyse la situation, donne des pistes de travail aux districts et aux ligues et prépare les matches avec le policier référent du département. La FFF compte lancer au début de l'année 2008 une campagne d'information sur les lois réprimant la violence dans le football et d'affichage contre la violence. Votre rapporteur pense que le ministère de la jeunesse et des sports pourrait utilement apporter son appui au lancement d'un concours de publicité.

La FFF a par ailleurs utilisé les listes des personnes interdites de stade qui lui sont transmises pour repérer les auteurs de troubles potentiels. Parmi les personnes interdites de stade pour les matches professionnels, 90 % sont licenciées pour pratiquer le football en amateur. La FFF fait le recoupement entre la liste des licenciés et la liste des personnes interdictions de stade et suspend les licences de ces dernières. Cette politique est probablement le principal facteur de la réduction du nombre d'incidents constatés depuis le début de l'année 2007.

ACTES DE VIOLENCE CONSTATÉS LORS DE MATCHES DE FOOTBALL AMATEUR



Source : Point national d'information football.

S'agissant des spectateurs des matches amateur, seules deux interdictions administratives de stade ont été prononcées depuis le début de la saison 2007-2008. Le recours à cette mesure pourrait être accru dans les prochains mois car la circulaire précitée du 20 août 2007 invite les préfets à prendre en compte les violences exercées dans le sport amateur pour l'édiction d'interdictions de stade. Certes, le nombre d'interdictions devrait logiquement rester en deçà des interdictions visant le sport professionnel car le nombre de spectateurs est nettement moindre. Il convient toutefois de ne pas négliger les risques encourus à l'occasion de matches amateur, d'autant plus que l'accès aux enceintes sportives est peu contrôlé.

L'article premier de la loi du 5 juillet 2006 (article L. 331-4-1 du code du sport) renforce les moyens des fédérations sportives en prévoyant qu'elles peuvent se faire assister par des réservistes de la police nationale afin d'assurer la sécurité lors des manifestations sportives à caractère amateur. Cette possibilité est restée peu utilisée jusqu'à présent et a concerné d'autres sports que le football. Selon les informations communiquées par le ministère de l'intérieur, quatre membres de la réserve civile ont été employés pour le triathlon de la Baule en septembre 2007. Dans le Pas-de-Calais, 48 vacations ont été effectuées dans le cadre de courses cyclistes, de courses automobiles, de compétitions de course à pied et de beach-cross. Il serait souhaitable de recourir à la réserve civile pour renforcer les moyens des services d'ordre lors des matches de football à risque, tant au niveau central qu'au niveau local.

B. LE PROBLÈME DES « FIGHTS »

Les dégradations de biens ou les violences commises à l'occasion de manifestations sportives, mais en dehors des stades, ne sont pas un phénomène nouveau. En 2005, on constatait ainsi que 73 % des infractions donnant lieu à une in-

terpellation s'étaient déroulées à l'extérieur des enceintes sportives. Toutefois, alors que ces infractions concernaient plutôt les alentours des stades, on constate que, plus les contrôles dans les stades se renforcent, plus la violence des supporters de football s'éloigne du stade.

Dans de nombreux pays, on observe ainsi depuis les années 80 des batailles rangées, couramment appelées « *fight*s », entre groupes de hooligans rivaux dans les centres-villes, les gares, les quartiers commerciaux ou le long des itinéraires empruntés par les cars de supporters. Il s'agit de confrontations préméditées et organisées, les hooligans répondant à des provocations échangées par SMS ou par Internet dans la semaine précédant le match. Elles obéissent à des règles : les deux groupes doivent être à effectif égal, s'affrontent sur un terrain neutre et amènent des soigneurs et des caméras. Le lien avec les manifestations sportives devient plus ténu et la frontière avec les violences urbaines moins claire. Les dispositions applicables sont d'ailleurs plutôt les dispositions de droit commun.

En 1999, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe constatait que :

« — les hooligans recherchent plus délibérément la confrontation. L'utilisation d'armes et de drogues illustre le caractère prémédité de leurs actes ;

— la planification, la mobilisation, la coordination et l'organisation des hooligans sont plus poussées. Les hooligans plus expérimentés jouent un rôle important, de même que les moyens de communication modernes (téléphones mobiles, Internet). Il arrive que des groupes de supporters se coalisent. Des représentants de supporters rivaux peuvent se contacter pour concerter leurs actions ;

— on observe un décalage dans le temps et l'espace. Les confrontations ont lieu de plus en plus souvent en dehors des stades de football et à des moments ne correspondant pas aux horaires des matches. » ⁽¹⁾

Ce phénomène a récemment pris de l'ampleur en France. Ainsi, alors qu'aucune bataille de ce genre n'avait été signalée pendant la saison 2005-2006 du championnat de France de football, 16 ont eu lieu au cours de la saison 2006-2007 et ont concerné les supporters de 15 clubs différents ⁽²⁾. Certaines de ces « *fight*s » ont d'ailleurs été provoquées par une fraction d'anciens Tigris Mystic qui, après la dissolution du groupe, ont engagé des affrontements physiques avec d'autres groupes de supporters sur des aires d'autoroute.

La prévention de ce type de violences passe par des moyens différents de ceux mis en œuvre pour sécuriser les stades. Elle nécessite principalement un travail de police réalisé en amont avec la recherche d'informations par les Renseignements généraux, l'affectation de policiers à la surveillance des supporters et une attention portée aux sites Internet des groupes de supporters, qui permettent

(1) Recommandation n° 1434 (1999) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur « Le hooliganisme dans le football ».

(2) Il s'agit des clubs de Toulouse, Lyon, Lille, Bordeaux, Nice, Saint-Étienne, Nancy, Sedan, Valenciennes, Paris, Lens, Nantes, Nîmes, Le Mans et Marseille.

d'obtenir des informations sur le lieu et l'heure du rendez-vous ⁽¹⁾. Une utilisation plus large de la vidéosurveillance peut également permettre d'identifier les auteurs de tels faits, qui aujourd'hui ne sont pas filmés par les caméras placées aux abords immédiats des stades.

C. LES DÉPLACEMENTS DE SUPPORTERS

Si les clubs sont aujourd'hui plus vigilants sur le comportement de leurs supporters dans leur stade, il n'en est pas de même lors des déplacements, au cours desquels les responsabilités sont diluées entre le club se déplaçant et le club d'accueil. C'est ce dernier qui assure la vente des billets, alors qu'il ne dispose pas toujours d'informations sur les supporters en déplacement. Le club invité ne lui transmet généralement pas la liste de ses supporters interdits de stade. De même, tous les clubs se déplaçant n'assistent pas aux réunions préparatoires des matches. Or, les déplacements peuvent concerner jusqu'à 2 000 supporters pour certains clubs comme le PSG, Marseille, Lens ou Saint-Étienne.

Certains groupes de supporters violents suivent également leur équipe lors de rencontres internationales, ce qui rend nécessaire de mener une lutte contre le hooliganisme au niveau européen.

Une réflexion est en cours entre les ministres de l'intérieur européens, avec le président de l'Union des associations européennes de football (UEFA), sur l'éventuelle création d'une interdiction européenne de stade. On pourrait, en effet, envisager qu'une interdiction de stade prononcée dans un pays s'applique automatiquement dans les autres pays membres de l'Union européenne, selon un principe de reconnaissance mutuelle. Un tel système se heurte cependant à l'hétérogénéité des législations nationales en matière d'interdictions de stade – qui ne peuvent être prononcées que par des juges dans certains pays, notamment au Royaume-Uni – et en matière de transmission de données nominatives.

Dans l'attente de la possible création d'un fichier européen des interdits de stade, le fichier national des interdits de stade (FNIS) peut déjà être étoffé par des fichiers d'autres États ou d'organismes internationaux. Il est ainsi constitué de données « *issues des traitements gérés par des organismes de coopération internationale en matière de police judiciaire ou des services de police étrangers qui présentent un niveau de protection suffisant de la vie privée, des libertés et des droits fondamentaux.* » En contrepartie, ces organismes internationaux et ces services de police étrangers peuvent être destinataires de tout ou partie du contenu du FNIS pour l'exercice de leurs missions.

(1) Au Royaume-Uni, cette surveillance s'exerce surtout par la rémunération d'informateurs au sein des bandes de hooligans.

CONCLUSION

La loi du 5 juillet 2006, devenue pleinement applicable en décembre 2006 avec la publication de ses deux décrets d'application, paraît avoir eu un effet dissuasif important sur les violences commises par les supporters lors des matches de football. Votre rapporteur se félicite de l'évolution positive constatée depuis l'entrée en vigueur de la loi, en particulier à Paris, où le nombre d'incidents constatés diminue. Les services de l'État disposent désormais d'un arsenal complet de mesures permettant de lutter contre les phénomènes de hooliganisme, même si certaines adaptations peuvent paraître souhaitables, telles l'allongement de la durée des interdictions de stade et l'amélioration de la transmission de ces interdictions aux fédérations et aux clubs sportifs. La combinaison de mesures préventives et dissuasives et d'une plus grande sévérité des juges envers ces comportements peuvent permettre une lutte efficace contre la violence des supporters, sans recourir à une augmentation des prix comme en Angleterre, où les spectateurs les plus modestes ont *de facto* été exclus des tribunes des matches de première division.

Toutefois, votre rapporteur et votre co-rapporteur constatent que les dispositions législatives en matière de violences des supporters ne sont mises en œuvre par les services de l'État que sous le coup de l'émotion, à la suite d'incidents graves. Or, la politique de lutte contre ce type de violences requiert un effort constant de prévention. Il serait particulièrement dangereux que l'effet dissuasif momentané de la loi conduise à baisser la garde. Cette relative passivité des services de l'État s'explique en partie par l'attitude de certains responsables qui considèrent que le hooliganisme n'est qu'un problème de football, affectant des supporters qui se battent entre eux, et qui n'appelle pas nécessairement d'actions des pouvoirs publics. Cette vision a pu être confortée par l'attitude passée de certains clubs sportifs prêts à acheter la paix sportive en passant sur les actes de certains supporters, notamment des actes à caractère raciste, sous prétexte qu'une politique de fermeté risquait d'aggraver les tensions⁽¹⁾. Votre rapporteur s'oppose à la tentation de minimiser la gravité des actes de hooliganisme, comme cela a trop longtemps été le cas. Cette forme de délinquance n'affecte pas seulement le monde du football, mais la société dans son ensemble. D'une part, ces actes font des blessés, quand ils n'entraînent pas des morts, et les victimes ne sont pas nécessairement les hooligans eux-mêmes, mais souvent des policiers ou des passants. D'autre part, ils ont un coût important pour la collectivité, tant directement en raison du travail policier généré qu'indirectement avec les frais de sécurité pour les clubs, qui reçoivent des subventions publiques. Votre rapporteur souhaite donc que l'État utilise davantage les moyens dont il dispose afin de prévenir les actes de violence lors des manifestations sportives. Il est également important d'être vigilant pour éviter que les anciens fauteurs de troubles dans les stades ne continuent leurs exactions

(1) Ce risque s'est concrétisé lors de la saison 2004-2005 du PSG, où certains groupes de supporters parisiens ont multiplié les incidents afin de s'opposer à la politique menée par M. Jean-Pierre Larrue, directeur de la sécurité, qui souhaitait sanctionner plus sévèrement les infractions, résilier les abonnements des supporters condamnés par la justice et subordonner l'achat des abonnements à la présentation d'une pièce d'identité.

en dehors des enceintes sportives dans le cadre de « fights ». Votre rapporteur juge impératif d'appuyer les politiques de prévention mises en place dans le cadre du sport amateur pour éviter que la situation ne se dégrade davantage.

Votre co-rapporteur considère également que les mesures instaurées par la loi du 5 juillet 2006 constituent des outils nécessaires pour lutter contre les actes de délinquance commis à l'occasion des manifestations sportives. Toutefois, votre co-rapporteur constate que les services chargés de l'application de la loi, en particulier les préfetures, agissent davantage en réaction à des incidents graves que de manière à assurer une prévention constante de ces actes de violence. Si le législateur s'est inspiré de l'exemple anglais, les mesures prises sur le terrain restent très en deçà des politiques menées outre-Manche. En particulier, le nombre d'interdictions de stade prononcées reste très faible, alors même que leur durée est limitée à trois mois, ce qui ne permet pas d'écarter réellement les supporters violents des stades. L'absence de mise en œuvre de la procédure de dissolution témoigne aussi du manque d'intérêt porté à ces nouveaux instruments juridiques. Votre co-rapporteur souhaite qu'un effort de longue durée soit mené afin de mettre un terme aux agissements des hooligans, plutôt que prendre des mesures au coup par coup en cas de crise ponctuelle. Il convient notamment d'éviter que l'apaisement constaté depuis quelques mois ne conduise les pouvoirs publics et les clubs sportifs à davantage tolérer les actes délictueux ou racistes de certains supporters, comme cela a pu être le cas dans le passé.

PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR ET DU CO-RAPPORTEUR

1. Appliquer les dispositions relatives à la dissolution des groupements de supporters commettant des dégradations, des actes violents ou des manifestations racistes.
2. Recourir beaucoup plus fréquemment aux interdictions administratives de stade, dans le cadre d'une véritable démarche préventive.
3. Modifier le code du sport pour porter à six mois la durée des interdictions administratives de stade.
4. Transmettre systématiquement les listes des personnes interdites de stade aux fédérations sportives, aux clubs affiliés à ces fédérations et aux associations de supporters.
5. Étendre les dispositifs de vidéosurveillance aux alentours des enceintes sportives.
6. Créer un fichier européen des personnes interdites de stade.
7. Porter une vigilance accrue aux risques de dérapage dans les compétitions amateur, davantage menacées en raison des moindres mesures de surveillance mises en œuvre pour l'instant.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 7 novembre 2007, 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.

Après les exposés du rapporteur et du co-rapporteur, **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales**, les a félicités pour la qualité de leur travail et de leurs propositions. Elle 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. Jugant 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 contras-

tées, 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 le 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.

SUIVI DES TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI N° 2006-784 DU 5 JUILLET 2006 RELATIVE À LA PRÉVENTION DES VIOLENCES LORS DES MANIFESTATIONS SPORTIVES

Article de la loi	Base légale	Texte d'application	Objet
Article 1	Code du sport, art. L. 331-4-1	Dispositions d'application directe	—
Article 2	Code du sport, art. L. 332-11 et L. 332-13	Dispositions d'application directe	—
Article 3	Code du sport, art. L. 332-16	Décret n° 2006-1549 du 8 décembre 2006	Transmission de la liste des personnes interdites de stade aux fédérations sportives et aux associations de supporters
Article 4	Code du sport, art. L. 332-18	Décret n° 2006-1550 du 8 décembre 2006	Conditions de fonctionnement de la commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives
Article 5	Code du sport, art. L. 332-2-1	Dispositions d'application directe	—
Article 6	Code du sport, art. L. 332-19 à L. 332-21	Dispositions d'application directe	—

PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Direction centrale de la sécurité publique

- M. Michel LEPOIX, commissaire divisionnaire, coordonnateur national chargé du football
- Capitaine Sylvain HUSAK, chargé du « point national d'information football »

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

- M. Christophe SALIN, chef du bureau des libertés publiques

Commission nationale de prévention des violences lors des manifestations sportives

- M. Pierre BORDRY, président

Préfecture de police

- M. Philippe JUSTIER, chef du premier district, direction de l'ordre public et de la circulation

FÉDÉRATION FRANÇAISE DE FOOTBALL (FFF)

- M. Patrick WINCKE, responsable de l'Observatoire de la violence dans le football amateur
- Mme Cécile COQUELLE, responsable de l'organisation des manifestations amateur

LIGUE DE FOOTBALL PROFESSIONNEL (LFP)

- M. Frédéric THIRIEZ, président

FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS DE SUPPORTERS (FAS)

— M. Joël ARCHENAULT, président

PARIS SAINT-GERMAIN (PSG)

— M. Alain CAYZAC, président

— M. Philippe BOINDRIEUX, directeur général adjoint