



Berne, le 22 juin 2022

Lutte contre le hooliganisme

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 19.3533 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États du 23 mai 2019

Table des matières

Condensé	4
1 Introduction	5
1.1 Mandat politique	5
1.2 Structure du rapport	6
2 Définition et caractéristiques du hooliganisme	7
2.1 Définition du hooliganisme et de la violence	7
2.2 Le hooliganisme en Suisse	7
3 Responsabilités des cantons, des associations et des clubs	9
3.1 Répartition constitutionnelle des compétences	10
3.1.1 Compétences des cantons	10
3.1.2 Compétences de la Confédération	15
3.1.3 Compétences des organismes privés	18
3.2 Mécanismes de contrôle	19
3.2.1 Autorisations de match	19
3.2.2 Visites opérationnelles de matches	19
3.2.3 Recommandation et demande de mesures	20
4 Coordination, soutien et encouragement par la Confédération	20
4.1 HOOGAN	20
4.2 Point national d'information football (PNIF)	21
4.3 Plateforme de coordination policière sport (PCPS)	23
4.4 Reporting	24
4.5 Présentation électronique de la situation	24
4.6 Unité de recherche " <i>Gewalt bei Sportveranstaltungen</i> " (violence lors de manifestations sportives) de l'Université de Berne	25
5 Contrôle de la mise en œuvre du concordat	25
5.1 Examen de la version de base du concordat	26
5.2 Organes	26
5.3 Examen de la version révisée du concordat	27
6 Appréciation globale	29

Liste des abréviations

ASF	Association suisse de football
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CFF	Chemins de fer fédéraux
Concordat contre la violence	Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives
Convention du Conseil de l'Europe de 2016	Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives (RS 0.415.31; en vigueur en Suisse depuis le 1 ^{er} janvier 2020)
Convention européenne de 1985	Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football (RS 0.415.3; en vigueur en Suisse du 1 ^{er} novembre 1990 au 1 ^{er} juin 2020)
CP	Code pénal suisse (RS 311.0)
CPP	Code de procédure pénale (RS 312.0)
CPS-E	Commission de la politique de sécurité du Conseil des États
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse (RS 101)
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
HOOGAN	Système d'information contenant les données de personnes ayant eu un comportement violent lors de manifestations sportives en Suisse et à l'étranger
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (RS 142.20)
LExpI	Loi sur les explosifs (RS 941.41)
LMSI	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OMAH	Ordonnance sur les mesures de police administrative de l'Office fédéral de la police et sur le système d'information HOOGAN (RS 120.52)
PCPS	Plateforme de coordination policière sport
PESSS	Présentation électronique de la situation sportive suisse, qui comprend: la présentation électronique de la situation PESSS et le reporting PESSS
PNIF	Point national d'information football
Présentation électronique de la situation PESSS	Évaluation prospective (module prévu pour compléter HOOGAN)
Reporting PESSS	Description rétroactive (application informatique de fedpol existante)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SFL	<i>Swiss Football League</i> (ligue suisse de football)
SIHF	<i>Swiss Ice Hockey Federation</i> (fédération suisse de hockey sur glace)
SPOC	Point de contact unique (<i>Single Point Of Contact</i>)
UEFA	Union des Associations Européennes de Football

Condensé

Le 23 mai 2019, la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États (CPS-E) a adopté à l'unanimité le postulat "Lutte contre le hooliganisme"¹. Celui-ci a ensuite été approuvé par le Conseil des États le 26 septembre 2019.

Ce postulat a chargé le Conseil fédéral d'examiner et de présenter un rapport sur les possibilités d'obliger les cantons ainsi que les associations et les clubs sportifs à prendre leurs responsabilités en matière de lutte contre le hooliganisme. Il conviendra en outre d'examiner de quelle manière la Confédération peut coordonner, soutenir et encourager la lutte contre le hooliganisme et les phénomènes semblables, d'une manière générale et dans le cadre du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (concordat contre la violence) en particulier. Enfin, le rapport devra donner des pistes sur la manière de contrôler la mise en œuvre du concordat.

Conformément à la répartition constitutionnelle des compétences en matière de sécurité intérieure, les tâches de police incombent en priorité aux cantons. La Confédération n'a ici qu'une compétence subsidiaire et sectorielle. Dès lors, ce sont les cantons qui sont compétents pour émettre et exécuter les dispositions relatives à la lutte contre la violence lors de manifestations sportives.

Le présent rapport présente en détail la répartition constitutionnelle des compétences et montre ce qui suit²:

- Pour autant que cela relève de sa compétence, la Confédération oblige les cantons et les clubs sportifs à assumer leurs responsabilités (participation à des visites opérationnelles de matches; recommandation et demande de mesures).*
- La Confédération soutient et encourage déjà aujourd'hui les cantons et les clubs sportifs (gestion du système d'information HOOGAN et reporting; échange international d'informations policières en tant que point national d'information football [PNIF]; contribution active à la plateforme de coordination policière sport [PCPS]; décisions d'interdiction de se rendre dans un pays donné et d'interdiction d'entrée; gestion du site Internet www.rayonverbot.ch; cofinancement de l'unité de recherche "Gewalt bei Sportveranstaltungen" [violence lors de manifestations sportives] de l'Université de Berne).*
- La Confédération souhaite soutenir encore davantage les cantons et les clubs sportifs (développement de HOOGAN en y ajoutant une présentation électronique prévisionnelle de la situation sportive et d'autres champs de données statistiquement exploitables; soutien aux clarifications réalisées visant à déterminer si les obligations de se présenter à la police peuvent à l'avenir être contrôlées électroniquement; davantage de vérifications dans HOOGAN lors des contrôles d'entrée des clubs sportifs).*

¹ Cf. le communiqué de la CPS-E du 24 mai 2019 disponible sur www.parlament.ch

² Cf. l'appréciation globale au ch. 6.

1 Introduction

1.1 Mandat politique

La CPS-E a déposé le postulat 19.3533 "Lutte contre le hooliganisme" le 23 mai 2019 et a chargé le Conseil fédéral de ce qui suit:

Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner et de présenter un rapport sur les possibilités d'obliger les cantons, les associations et les clubs à prendre leurs responsabilités en matière de lutte contre le hooliganisme.

En outre, il examinera de quelle manière la Confédération peut coordonner, soutenir et encourager la lutte contre le hooliganisme et les phénomènes semblables, d'une manière générale et dans le cadre du concordat intercantonal contre le hooliganisme [autrement dit, le concordat contre la violence] en particulier.

Enfin, le rapport devra donner des pistes sur la manière de contrôler la mise en œuvre du concordat.

Avis du Conseil fédéral du 21 août 2019

Le Conseil fédéral a pris connaissance avec inquiétude des débordements qui ont marqué les manifestations sportives durant ces derniers mois. Il constate que les rôles et compétences des autorités de la Confédération et des cantons sont clairement attribués en ce qui concerne la sécurité et la protection des manifestations sportives.

Le Conseil fédéral s'est déjà exprimé à maintes reprises sur la problématique du hooliganisme (postulat Malama 10.3045 "Sécurité intérieure. Clarification des compétences", postulat Glanzmann 11.3875 "Violences lors de manifestations sportives", interpellation de Courten 17.4037 "Concordat contre le hooliganisme. Bilan (intermédiaire) du Conseil fédéral"). Dans toutes ses réponses, il a indiqué que, conformément à la répartition constitutionnelle des compétences en matière de sécurité intérieure, les tâches de police incombent en priorité aux cantons. Seule une compétence subsidiaire et sectorielle relève de la Confédération.

Dès lors, ce sont les cantons qui sont compétents s'agissant d'émettre et d'exécuter les dispositions relatives à la lutte contre la violence lors de manifestations sportives. Ils délivrent des autorisations pour les matches de football et de hockey sur glace et définissent les conditions-cadres. Ce sont les cantons qui prononcent les interdictions de périmètre et les obligations de se présenter à la police. Les associations et clubs sportifs prononcent quant à eux les interdictions de stade. La Confédération (Département fédéral de justice et police-Office fédéral de la police [DFJP-fedpol]) prononce pour sa part les interdictions de se rendre dans un pays donné à l'encontre de supporters violents. De plus, c'est elle (DFJP-Secrétariat d'État aux migrations [SEM]) qui prononce les interdictions d'entrée sur le territoire à l'encontre de supporters étrangers.

Avec le Point national d'information "Football" (PNIF; DFJP-fedpol), la Confédération soutient la collaboration entre les corps de police cantonaux, les associations sportives et les clubs de football suisses et étrangers. En 2016, fedpol a institutionnalisé, de concert avec la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), la Plate-forme de coordination policière Sport (PCPS). Depuis lors, la collaboration entre la Confédération, les cantons, les associations sportives et les Chemins de fer fédéraux (CFF) s'est améliorée.

Lutte contre le hooliganisme

Outre la fonction centrale qu'elle exerce au sein de la PCPS, la Confédération (DFJP-fedpol) soutient les cantons dans d'autres tâches: fedpol gère le système d'information HOOGAN, qui contient les enregistrements et les signalements, au niveau national, des personnes ayant adopté un comportement violent lors de manifestations sportives. Par ailleurs, fedpol est responsable de l'échange international d'informations policières et participe à des groupes de travail internationaux. Dans ce contexte, fedpol examine en permanence les bonnes pratiques provenant de l'étranger et les introduit en Suisse.

En Suisse, les cantons disposent, avec le Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives, d'un instrument global de prévention de la violence. Il existe, même en comparaison internationale, des bases légales efficaces pour des mesures étendues. Les instruments disponibles devraient être utilisés par les cantons de manière systématique et uniforme.

Durant la saison 2018-2019, la PCPS a introduit pour la première fois la présentation électronique de la situation sportive suisse (PESSS), dite "reporting", qui permet d'analyser rétrospectivement un événement en tenant compte de tous les constats effectués par les services impliqués dans la sécurité. Ce reporting a été présenté par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) lors d'une conférence de presse en date du 5 juillet 2019 et six mesures immédiates ont été annoncées d'entente avec l'Association suisse de football (ASF). Les cantons souhaitent ainsi faire un usage accru de l'instrument que représente l'obligation de se présenter à la police, et les associations de football veulent prononcer davantage d'interdictions de stade.

Le concordat fait actuellement l'objet d'une évaluation par l'Université de Berne, sur mandat de la CCDJP. La Confédération soutient ces travaux au niveau du contenu et sur le plan financier. Si un rapport en réponse au postulat était établi, il ne contiendrait aucun constat supplémentaire qui ne fasse déjà partie intégrante de l'évaluation en cours du concordat.

Le 21 août 2019, le Conseil fédéral a proposé de rejeter le postulat. Le 26 septembre 2019, le Conseil des États l'a toutefois adopté³.

1.2 Structure du rapport

Le postulat s'intitule "Lutte contre le hooliganisme". Il s'agit tout d'abord de présenter le phénomène du hooliganisme et la manière dont il se manifeste en Suisse, avant l'exposé qui s'ensuivra.

Le corps du rapport se concentrera sur les trois questions posées dans le postulat:

1. De quelle manière la Confédération peut-elle obliger les cantons, les associations et les clubs à prendre leurs responsabilités en matière de lutte contre le hooliganisme?
2. De quelle manière la Confédération peut-elle coordonner, soutenir et encourager la lutte contre le hooliganisme?
3. De quelle manière peut-on contrôler la mise en œuvre du concordat contre la violence?

Le rapport se conclut par une appréciation globale.

³ Cf. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193533>

2 Définition et caractéristiques du hooliganisme

2.1 Définition du hooliganisme et de la violence

Aucune autre activité n'attire autant de spectateurs et ne suscite la même passion que le sport. Il fait appel à toute la palette émotionnelle humaine. Bien que la plupart des supporters ont un comportement pacifique malgré l'émotion, une minorité d'entre eux recherchent la violence ou y sont enclins (s'ils se sentent provoqués). Les supporters actifs, qui s'identifient fortement à leur club et aux matches, sont appelés "ultras", certains étant pacifiques et d'autres violents. Par "hooligans", on entend les supporters qui soutiennent fanatiquement un club mais n'ont que peu d'intérêt pour les matches, recherchant davantage la confrontation avec les supporters de l'équipe adverse – que ce soit lors d'un match ou lors d'une rencontre convenue dans un autre lieu par deux groupes ennemis de hooligans afin de s'affronter physiquement.

Les politiques, les médias et la population ne font pas la distinction entre les ultras violents et les hooligans dans le langage courant. **Le terme "hooligan" est couramment utilisé pour désigner un supporter sportif ayant un comportement violent.** Pour éviter de parler de manière répétée du "hooliganisme et [des] phénomènes semblables" comme dans le texte déposé de ce postulat, **les termes génériques de "hooligan" et de "hooliganisme", issus de la langue courante, seront utilisés dans le présent rapport.**

La violence des hooligans s'exprime principalement sous forme de **violence physique**, pouvant être dirigée contre des objets, des particuliers ou des (représentant(e)s des) autorités. Le concordat contre la violence⁴, auquel tous les cantons ont adhéré dans sa première version du 15 novembre 2007, indique en outre à l'art. 2, al. 2:

"Est aussi considéré comme comportement violent le fait de menacer la sécurité publique en transportant ou en utilisant des armes, des explosifs, de la poudre de guerre ou des engins pyrotechniques dans les stades ou les salles de sport, aux alentours et sur les trajets aller et retour".

Cette définition légale est également pertinente pour inscrire des personnes dans le système d'information HOOGAN (art. 4 de l'ordonnance sur les mesures de police administrative de l'Office fédéral de la police et sur le système d'information HOOGAN [OMAH]⁵). Outre la violence physique, le transport et l'utilisation d'engins pyrotechniques sont aussi **considérés comme violence** selon le législateur, lorsque cela menace la sécurité publique. Cette définition couvre aussi bien les objets pyrotechniques interdits que légaux, lorsque cela menace la sécurité publique.

Par souci d'exhaustivité, il convient de noter que l'Union des Associations Européennes de Football (UEFA), la Fédération Internationale de Football Association (FIFA), la *Swiss Football League* (SFL) et la *Swiss Ice Hockey Federation* (SIHF) interdisent aussi expressément l'utilisation d'engins pyrotechniques dans les stades et les salles de sport, en raison du danger potentiel considérable qu'ils représentent. Bien que ces associations sportives ne parlent pas de "violence", elles interdisent tout autant les engins pyrotechniques dans les stades.

2.2 Le hooliganisme en Suisse

Depuis 2007, fedpol gère le système d'information HOOGAN. Y sont enregistrées les mesures prononcées à l'encontre de personnes qui ont eu un comportement violent lors de manifestations sportives

⁴ Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives: <https://www.kkjp.ch/home-fr.html> > Thèmes > Hooliganisme

⁵ RS 120.52

Lutte contre le hooliganisme

aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. fedpol publie périodiquement les chiffres actuels issus de HOOGAN⁶. Ces chiffres permettent de tirer les conclusions suivantes:

- Le nombre de personnes faisant l'objet, le jour de référence, d'au moins une mesure en cours pour hooliganisme oscille, ces dernières années, entre 830 (juillet 2015) et 431 (juin 2021). Le phénomène du hooliganisme s'est stabilisé à un haut niveau. En revanche, pendant la pandémie de COVID-19, le nombre d'actes de violence lors de manifestations sportives a drastiquement reculé.
- Le phénomène du hooliganisme touche principalement le football et, dans une moindre mesure, le hockey sur glace. Dans les autres sports, le hooliganisme est quasiment inexistant. Dans le football et le hockey sur glace, les actes de violence sont majoritairement le fait de supporters de la division la plus élevée. Ce phénomène concerne déjà beaucoup moins la deuxième plus haute division.
- Les violences sont commises presque exclusivement par des personnes de sexe masculin.
- La plupart du temps, les auteurs de violences ont entre 19 et 29 ans. La pente ascendante de la courbe est plus abrupte que sa pente descendante. Les inscriptions dans HOOGAN présentent ainsi une structure des âges similaire à celle des autres types de criminalité.
- Ce sont les trois infractions ci-après qui ont le plus souvent été à l'origine des inscriptions dans HOOGAN ces dernières années:
 - émeute;
 - violation de la loi sur les explosifs (engins pyrotechniques);
 - violence ou menace contre des autorités et des fonctionnaires.

Dans les stades de football, des engins pyrotechniques sont fréquemment allumés. Des dommages à la propriété sont parfois causés également dans les toilettes. Les stades de la plus haute division de football ont été pourvus ces dernières années de deux types d'équipement technique: d'une part, des filets ont été érigés devant les secteurs visiteurs afin d'empêcher la projection d'objets dans d'autres secteurs ou en direction du sur le terrain de jeu et, d'autre part, des caméras haute résolution de vidéosurveillance ont été installées, les images étant à la disposition également de la police à des fins d'enquête. La vidéosurveillance ne peut cependant pas empêcher l'utilisation d'engins pyrotechniques. L'identification de certains individus dans une masse de supporters uniformément habillés, certains dissimulant leur visage au point d'être parfois méconnaissables, est et reste difficile. Par ailleurs, une intervention directe des forces de sécurité dans une foule de supporters enflammés n'est guère proportionnée et entraînerait probablement une aggravation de la situation. Il arrive néanmoins que certains auteurs soient poursuivis avec succès – en atteste à lui seul le nombre relativement élevé d'inscriptions dans HOOGAN pour utilisation abusive d'engins pyrotechniques.

La SFL applique son propre concept de *Good Hosting*⁷ lors de l'entrée dans la plupart des stades, en fonction de l'évaluation des risques. Ce concept prévoit notamment: un accueil chaleureux; la présence de *stewards* au lieu d'agents de sécurité en uniforme; la fluidité au moment de l'entrée des spectateurs dans le stade; l'absence d'embouteillages; l'abandon des contrôles d'identité complets, ceux-ci ayant lieu de manière ciblée et aléatoire; la transmission claire et toujours agréable des instructions; la vidéosurveillance systématique et l'identification ultérieure des éventuels auteurs d'infraction. Ce concept vise ainsi à instaurer une ambiance plus pacifique. En 2018 et 2019, l'unité de recherche "*Gewalt bei Sportveranstaltungen*" de l'Université de Berne a analysé la mise en œuvre et les effets du concept *Good Hosting* de la SFL dans les différents stades suisses de la Super League. L'étude a révélé que l'assouplissement des contrôles à l'entrée n'a pas eu pour conséquence une augmentation (ni d'ailleurs une baisse) du nombre d'engins pyrotechniques dans les stades – les procédures d'entrée plus accueillantes

⁶ www.fedpol.ch > Sécurité > Violence lors de manifestations sportives > Chiffres actuels > Chiffres actuels du système d'information HOOGAN

⁷ www.sfl.ch > Règlements/Documents > Sécurité > Good Hosting

Lutte contre le hooliganisme

et plus fluides ont toutefois permis d'y réduire le nombre de situations conflictuelles. Il est pratiquement impossible d'éliminer complètement les engins pyrotechniques des stades de football. Ces derniers ne sont pas hermétiques, contrairement aux aéroports. À certains endroits, il est possible de lancer des objets par-dessus les barrières (par ex. des sacs à dos remplis de matériel). Par ailleurs, en dehors des jours de match de Super League, certains stades sont utilisés par d'autres groupes d'utilisateurs, ce qui permet d'y cacher à l'avance des engins pyrotechniques. Ainsi, même les contrôles d'entrée les plus stricts le jour de match ne peuvent pas empêcher complètement que ces engins se retrouvent dans le stade.

Les violences et les menaces à l'encontre de fonctionnaires, telles que les attaques physiques contre des policiers et, plus particulièrement, des spécialistes du hooliganisme en civil, sont malheureusement monnaie courante. Il existe dans certains stades suisses des virages où les policiers spécialistes du hooliganisme ne peuvent quasiment plus mettre les pieds: ils sont pour ainsi dire devenus des proies faciles dans une zone de non-droit. Parfois, la seule présence d'un tel agent spécialisé est interprétée comme une provocation par certains supporters, qui n'hésitent pas à réagir par la violence. Les membres des corps de police sont eux aussi régulièrement menacés dans leur intégrité physique et psychique lors de manifestations sportives.

Les altercations entre groupes de supporters adverses ont le plus souvent lieu en dehors des stades. Le voyage des supporters de l'équipe visiteuse fait l'objet d'une attention toute particulière. Des problèmes peuvent survenir pendant le trajet en train spécial (par ex. déclenchement du freinage d'urgence là où se trouvent des supporters de l'autre équipe), en autocar (par ex. différents groupes de supporters se croisent sur des aires d'autoroute) ou à pied (par ex. du train spécial jusqu'au stade). La question se pose: est-ce qu'on pourrait résoudre le problème en organisant les matches de football et de hockey sur glace sans les supporters du club visiteur. Pendant la première vague de COVID-19 au printemps 2020, aucune manifestation publique n'a eu lieu durant plusieurs mois. Lorsque les matches de football professionnel ont repris à l'été 2020, le nombre de spectateurs était limité et les supporters de l'équipe visiteuse n'étaient pas admis dans les stades. Le nombre de violences a ainsi considérablement chuté à cette période, le phénomène n'ayant cependant pas complètement disparu. La nuit précédant le match de l'Europa League du 6 août 2020, opposant le FC Bâle à l'Eintracht Francfort, des accrochages ont eu lieu entre supporters adverses à Lörrach. Il semblerait que des supporter violents de Francfort se sont rendus à Bâle, bien qu'ils n'étaient pas autorisés à assister au match, pour se battre avec les supporters bâlois. On peut dès lors conclure que, même s'il y a nettement moins de violences sans les supporters visiteurs, des altercations peuvent toujours se produire.

Les mesures prises en raison de la pandémie de COVID-19 – billets personnalisés, suppression des places debout, non-admission de supporters visiteurs – réduisent considérablement les violences liées aux manifestations sportives⁸. Ces mesures entraînent naturellement une baisse des revenus des clubs sportifs, mais aussi une diminution des frais de sécurité. Cette expérience positive devrait encourager les cantons à maintenir, en collaboration avec toutes les parties prenantes (associations, ligues et clubs sportifs, encadrement des supporters), les mesures anti-COVID-19 ou une partie de celles-ci à long terme après la pandémie et dans toute la Suisse.

3 Responsabilités des cantons, des associations et des clubs

Le postulat comprend notamment la demande d'examen suivante:

⁸ Le reporting confirme leurs effets (cf. ch. 4.4) .

Lutte contre le hooliganisme

"Le Conseil fédéral est chargé d'examiner et de présenter un rapport sur les possibilités d'obliger les cantons, les associations et les clubs à prendre leurs responsabilités en matière de lutte contre le hooliganisme [...] et les phénomènes semblables [...]".

3.1 Répartition constitutionnelle des compétences

Le Conseil fédéral s'est déjà exprimé à maintes reprises sur la problématique du hooliganisme⁹. Les interventions politiques ci-après revêtent une importance particulière:

- postulat Malama 10.3045, "Sécurité intérieure. Clarification des compétences"¹⁰;
- postulat Glanzmann 11.3875, "Violences lors de manifestations sportives"¹¹;
- interpellation de Courten 17.4037, "Concordat contre le hooliganisme. Bilan (intermédiaire) du Conseil fédéral"¹².

Le Conseil fédéral a indiqué à maintes reprises que, conformément à la répartition constitutionnelle des compétences en matière de sécurité intérieure, les tâches de police incombent en priorité aux cantons. La Confédération n'a ici qu'une compétence subsidiaire et sectorielle. Elle ne dispose pas dans ce domaine de compétence ni de devoir de contrôle vis-à-vis des cantons.

3.1.1 Compétences des cantons

L'art. 3 de la Constitution (Cst.) règle la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, et prévoit que les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. L'art. 42, al. 1, Cst. précise ce principe et établit que la Confédération ne peut agir que dans les domaines où la Constitution la reconnaît comme responsable et compétente pour intervenir.

L'art. 57 Cst. est la principale disposition constitutionnelle en matière de sécurité. Selon son al. 1, la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives. La compétence de veiller au maintien de la sécurité et de l'ordre publics sur leur territoire a toujours relevé des cantons¹³. Les tâches de police incombant aux cantons, ils disposent à ce titre également de la compétence législative dans ce domaine. Dans sa pratique constante, le Conseil fédéral a constaté que la législation en matière de police relevait en principe des cantons¹⁴. Les cantons peuvent, dans le cadre de leurs compétences, conclure entre eux des accords intercantonaux aux fins les plus diverses, certaines de nature législative, et créer des organisations et des institutions communes. L'un de ces accords intercantonaux d'importance pour lutter contre la violence lors de manifestations sportives est le concordat.

⁹ Postulat de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États du 8 janvier 2008 (08.3000) "Violence lors des manifestations sportives. Mesures de prévention"; postulat Hochreutener du 24 septembre 2009 (09.3860) "Ériger en infraction pénale l'envahissement des terrains de sport"; motion Fluri du 18 juin 2010 (10.3614) "Garantir la sécurité du droit en matière d'usage abusif d'engins pyrotechniques"; motion Glanzmann du 12 avril 2011 (11.3333) "Violence lors des manifestations sportives"; motion Roux du 16 juin 2011 (11.3645) "Procédure de comparution immédiate pour les hooligans et délinquants"; postulat Segmüller du 28 septembre 2011 (11.3872) "Sport. Mesures contre le hooliganisme et les débordements"; postulat Glanzmann du 28 septembre 2011 (11.3874) "Carton jaune, puis carton rouge aux hooligans"; postulat Hochreutener du 29 septembre 2011 (11.3958) "Lutter contre les émeutes"; motion Graf-Litscher du 21 février 2012 (12.3017) "Violences lors de manifestations sportives. Modification de la loi sur le transport de voyageurs"; motion de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national du 21 février 2012 (12.3018) "Lutte contre la violence lors de manifestations sportives"; motion Ribaux du 28 novembre 2012 (12.4014) "Pour une lutte efficace et cohérente contre le hooliganisme".

¹⁰ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20103045>
Rapport du Conseil fédéral: [FF 2012 4161](https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.html)

¹¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20113875>
Rapport du Conseil fédéral sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.html> > Communiqués > 13.09.2013

¹² <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20174037>

¹³ Message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 239

¹⁴ Cf. par ex. FF 2007 6122.

Lutte contre le hooliganisme

3.1.1.1 Mesures des cantons à l'encontre des auteurs de violence

Les mesures spécifiques de police préventive doivent empêcher les auteurs de violence de récidiver lors de manifestations sportives. Ces mesures relevaient initialement du droit fédéral (loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure [LMSI]), avant d'être en grande partie transférées dans le droit cantonal (concordat contre la violence).

Sur la base de divers rapports et de demandes formulées par les cantons et les associations sportives, le Conseil fédéral a décidé, le 26 juillet 2002, d'introduire de nouvelles mesures pour lutter contre la violence en marge des manifestations sportives, notamment parce que l'organisation du championnat d'Europe de football de 2008 constituait un événement sans précédent en termes de taille et de moyens de sécurité. Ces nouvelles mesures et le système d'information national HOOGAN, dans lequel peuvent être enregistrées les interdictions de stade, les interdictions de périmètre, les obligations de se présenter à la police, les gardes à vue et les décisions d'interdiction de se rendre dans un pays donné, sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2007 en même temps que la LMSI a été complétée.

Le Parlement fédéral a limité les mesures d'interdiction de périmètre, d'obligation de se présenter à la police et de garde à vue au 31 décembre 2009, estimant que la Confédération ne disposait pas d'un fondement constitutionnel suffisant pour édicter ces dispositions légales. Les cantons ont ensuite transféré les dispositions temporaires de la LMSI, pratiquement inchangées, dans le droit cantonal, à savoir dans le concordat contre la violence. Celui-ci est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010, remplaçant ainsi sans discontinuité les mesures temporaires. La base juridique des interdictions de se rendre dans un pays donné et de HOOGAN sont restées de la compétence fédérale, d'autant plus que ce système d'information et ces interdictions peuvent se fonder sur les compétences constitutionnelles de la Confédération en matière de sécurité et d'affaires étrangères.

Les 26 cantons ont adhéré à la **première version** du concordat contre la violence le 15 novembre 2007. La CCDJP, qui n'était pas encore satisfaite des effets produits par le concordat, a adopté le 2 février 2012 une **version révisée** incluant divers renforcements. 24 cantons, donc tous les cantons à l'exception de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, ont adhéré à cette nouvelle version.

Interdiction de périmètre

L'art. 4 du concordat prévoit que toute personne qui, lors de manifestations sportives, a pris part de façon avérée à des actes de violence dirigés contre des personnes ou des objets peut être soumise pendant des périodes déterminées à une interdiction de pénétrer dans une zone clairement délimitée entourant l'endroit où se déroulent les manifestations sportives (périmètre). Les cantons définissent le périmètre et la Confédération se charge de la publication sur Internet¹⁵.

Les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, qui n'ont adhéré qu'à la première version du 15 novembre 2007 du concordat, se heurtent à certains obstacles concernant les interdictions de périmètre. Ils ne peuvent prononcer ces interdictions que sur leur territoire cantonal et pour une durée d'un an au plus. Les autres cantons, qui ont adhéré à la version révisée du 2 février 2012, les prononcent quant à eux sur l'ensemble du territoire suisse pour une durée allant jusqu'à trois ans. Les interdictions de périmètre à l'échelle nationale sont pertinentes dans la mesure où les clubs de football et de hockey sur glace s'affrontent dans des ligues nationales dans tout le pays. En outre, les ressources nécessaires pour identifier les auteurs à l'aide d'enregistrements vidéo, d'auditions, d'audiences, etc., sont considérables et, dans le cas de mesures brèves, disproportionnées par rapport à l'effet obtenu. Il serait donc judicieux que les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne aussi puissent prononcer des interdictions de périmètre à l'échelle nationale pour une durée maximale de trois ans.

¹⁵ <https://www.rayonverbot.ch/rayonverbot/fr/home.html>

Lutte contre le hooliganisme

Les mesures doivent être proportionnées dans tous les cas, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral sur le concordat contre la violence¹⁶. Le principe de proportionnalité signifie que la durée des interdictions de périmètre dépend de la gravité des actes de violence commis. Pour les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, cela signifie que les interdictions de périmètre ne sont prononcées pour un an que dans les cas graves, mais que leur durée n'est que de six ou de neuf mois dans les cas moins graves.

Obligation de se présenter à la police

Selon l'art. 6 du concordat, une personne peut être obligée de se présenter à un office déterminé à des heures précises. Dans la première version du concordat (toujours en vigueur dans les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne), cette mesure constituait un renforcement lorsqu'une interdiction de périmètre n'avait pas eu l'effet escompté, à savoir tenir à l'écart une personne. Dans le cadre du concordat révisé, l'obligation de se présenter à la police peut être la première mesure immédiatement prononcée lorsque la violence atteint un certain degré de gravité.

Les obligations de se présenter à la police demandent plus de ressources que les interdictions de périmètre de la part des autorités, qui doivent activement contrôler que les mesures soient respectées. Il existe cependant à cette fin plusieurs possibilités, de sorte que chaque canton puisse trouver une solution qui lui convient: la personne concernée peut se présenter non seulement à un poste de police, mais également, conformément au concordat révisé, à un autre service ou auprès d'une patrouille de police.

Les obligations de se présenter à la police sont prononcées beaucoup moins souvent que les interdictions de périmètre¹⁷. Cela est regrettable, car il est bien plus aisé de contrôler le respect des premières que celui des secondes. Les obligations de se présenter à la police ont en outre l'avantage, par rapport aux interdictions de périmètre, d'empêcher les supporters de se rendre à proximité des stades lors des matches disputés à l'extérieur. Actuellement, il est fréquent que des personnes frappées d'une interdiction de périmètre ou de stade se rendent avec leurs amis dans un train spécial sur le lieu du match. Comme la plupart des gares de destination des trains spéciaux se trouvent dans le périmètre interdit, il n'est pas rare que les supporters concernés forcent le train spécial à faire un arrêt supplémentaire (déclenchement non autorisé du freinage d'urgence). Étant donné que certains incidents ont lieu pendant le trajet du train spécial lui-même, les obligations de se présenter à la police seraient plus efficaces que les interdictions de périmètre comme mesure d'éloignement des supporters des matches joués à l'extérieur.

Les obligations de se présenter à la police pouvant mieux être contrôlées et permettant de tenir à l'écart des manifestations sportives plus efficacement les personnes concernées, il serait judicieux que les cantons en prononcent davantage en lieu et place des interdictions de périmètre.

Garde à vue

Selon l'art. 8 du concordat, une garde à vue peut être prononcée à l'encontre d'une personne si cette mesure est le seul moyen de l'empêcher de commettre des violences graves lors de manifestations sportives. Il s'agit alors d'une garde à vue préventive qui constitue une mesure d'éloignement, à distinguer de la garde à vue de personnes appréhendées en flagrant délit. Conformément au concordat, la garde à vue peut durer 24 heures au plus.

La garde à vue préventive porte davantage atteinte aux droits fondamentaux de la personne concernée que l'interdiction de périmètre ou l'obligation de se présenter à la police. Bien qu'une telle atteinte aux

¹⁶ ATF 140 I 2; ATF 137 I 31

¹⁷ Cf. <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home.html> > Sécurité > Violence lors de manifestations sportives > Chiffres actuels > Chiffres actuels du système d'information HOOGAN

Lutte contre le hooliganisme

droits fondamentaux soit en principe admissible, elle doit être proportionnée dans chaque cas¹⁸. Pour ces raisons, il n'est pratiquement jamais recouru à la garde à vue.

Mise en œuvre dans les cantons

Les polices cantonales et municipales ont créé des unités spécialisées dans le hooliganisme, qui font partie des corps de police et interviennent lors d'altercations en marge des manifestations sportives sur le territoire de leur canton ou de leur ville. L'organisation exacte varie d'un canton à l'autre ou même d'une ville à l'autre. Ces unités ordonnent des mesures en s'appuyant sur le concordat et les mettent en œuvre. Interdictions de périmètre, obligations de se présenter à la police et gardes à vue sont ordonnées par décision cantonale. L'administration de la justice se fait donc conformément à la loi cantonale pertinente.

Pour les matches des deux ligues les plus élevées de football et de hockey sur glace en Suisse, il existe depuis 2018 un système de reporting intégrant les rapports de la police, des associations sportives et des CFF. Sur la base des événements décrits dans ces rapports, une couleur verte, jaune ou rouge est attribué aux matches¹⁹. L'analyse de la saison 2018-2019 a montré qu'aucune mesure n'a été prise à l'encontre des auteurs de violence dans environ la moitié des "matches rouges". On peut en conclure la nécessité de renforcer l'identification des auteurs. Les stades de football de la Super League sont désormais équipés de caméras haute résolution, dont les images sont transmises à la police. Examiner les innombrables heures d'enregistrement vidéo représente cependant un travail de fourmi pour les policiers, lesquels doivent disposer de suffisamment de personnel et de l'infrastructure technique appropriée. Par ailleurs, des équipes spécifiques pour sauvegarder les preuves, arrêter directement des personnes et les déférer devant le ministère public, ne sont pas toujours dépêchées sur le terrain. Il serait judicieux que les cantons renforcent l'identification des auteurs. Cela est d'autant plus important que des recherches ne sont menées auprès de la population²⁰ que dans des cas spécifiques, en raison du principe de proportionnalité.

Les policiers en civil spécialisés dans le hooliganisme s'efforcent d'entrer en contact avec les auteurs potentiels de violence avant et pendant les manifestations sportives, procèdent à des appréciations de la situation et à des analyses des risques, effectuent un important travail de sensibilisation les jours de match et fournissent ainsi des bases de décision aux policiers chargés des opérations, qui déploient les forces de l'ordre. La Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives (Convention du Conseil de l'Europe de 2016) est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2020 en Suisse²¹. Son art. 8 prévoit de renforcer le dialogue entre la police et les supporters. Ce dialogue n'est aujourd'hui pas suffisamment établi partout en Suisse et, dans certains cas, il n'existe pas du tout. Les supporters n'entrent en contact avec la police que s'ils lui font confiance. Si la méfiance des supporters empêche le contact direct avec la police, il convient à l'avenir de tenter de jeter un pont par le biais des personnes qui les encadrent et des responsables de la sécurité de leur club. Dans d'autres pays comme l'Angleterre et la Suède, le dialogue entre la police et les supporters est beaucoup plus intensif qu'en Suisse. Il serait judicieux que les cantons approfondissent ce dialogue.

3.1.1.2 Mesures des cantons à l'encontre des clubs sportifs

Les cantons disposent de deux moyens d'agir sur le comportement des clubs sportifs. Premièrement, certaines manifestations sportives doivent obtenir une autorisation, dont l'octroi peut être assortie de

¹⁸ Cf. art. 36 Cst.

¹⁹ Cf. ch. 4.4; <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home.html> > Sécurité > Violence lors de manifestations sportives > Chiffres actuels > Présentation électronique de la situation sportive suisse (reporting PESSS)

²⁰ Cf. art. 74 CPP.

²¹ RS 0.415.31

Lutte contre le hooliganisme

certaines charges. Secondement, les cantons peuvent facturer aux clubs sportifs une part des frais d'intervention de la police et déterminer le montant de la facture selon leur comportement.

Contrairement aux cantons, la Confédération n'a aucun moyen d'influer sur le comportement des clubs sportifs lors des manifestations sportives. Il apparaît notamment inadapté de faire dépendre le versement d'aides financières dans le domaine du sport aux incidents liés à la sécurité, car cela lierait d'une manière inappropriée deux questions différentes.

Obtention d'une autorisation assortie de charges

L'art. 3a du concordat révisé soumet à autorisation les manifestations sportives. L'autorité compétente peut assortir l'autorisation de certaines charges. Il peut s'agir, notamment, de mesures architectoniques et techniques, du recours par l'organisateur de la manifestation à certaines ressources en termes de personnel ou autre, de limitations concernant la vente des billets et des boissons alcoolisées ou le déroulement des contrôles d'accès. L'autorité peut notamment définir les modalités d'arrivée et de retour des supporters de l'équipe visiteuse et les conditions dans lesquelles ils peuvent avoir accès aux installations sportives.

L'assujettissement à autorisation ne vise pas à compromettre le déroulement normal des matches ni à interdire l'organisation de matches problématiques. Il s'agit plutôt de fournir aux autorités un moyen adéquat de contraindre un club à faire ce qui est raisonnable pour assurer lui-même la sécurité ou faciliter le travail de la police, afin d'obtenir une autorisation pour organiser un match.

L'obligation d'autorisation prévue par le concordat révisé s'applique en principe à tous les matches auxquels participent des clubs de la division la plus élevée de football ou de hockey sur glace masculins. Il s'agit des clubs de la Super League en football et de ceux de la National League en hockey sur glace. Cette obligation d'autorisation concerne tous les matches joués par les clubs en question, qu'il s'agisse de matches de championnat, de matches de coupe, de matches de tournoi, de matches amicaux ou de matches internationaux, et quel que soit le lieu où ils se déroulent.

Étant donné que les problèmes de sécurité ne se posent pas que pour les clubs des ligues les plus élevées et ne touchent pas uniquement le football et le hockey sur glace, il se peut que les matches des clubs de football et de hockey sur glace de ligues inférieures ou des clubs d'autres sports soient également soumis à autorisation par les autorités compétentes. Cela est particulièrement valable là où les problèmes de sécurité sont récurrents. Les autorités peuvent également appliquer l'obligation d'autorisation en fonction de la situation et, par exemple, décider que seuls les matches d'un club qui selon elles posent problème, en raison de l'état d'esprit des supporters ou du contexte sensible du point de vue sportif, sont soumis à cette obligation.

Les cantons font activement usage de la possibilité d'assortir de charges l'autorisation de match. Ainsi, sous la pression des autorités chargées de l'octroi des autorisations, tous les stades des clubs de Super League sont désormais équipés de caméras vidéo haute résolution pilotées par des opérateurs depuis la salle de contrôle. Les séquences d'images pertinentes sont transmises à la police. Par ailleurs, des filets ont été érigés devant la tribune des visiteurs dans les stades de Super League comme mesure technique pour empêcher la projection d'objets. Une mesure organisationnelle fréquente dans la pratique est que l'autorité chargée de l'octroi des autorisations détermine l'heure du coup d'envoi des manifestations sportives ainsi que les dates bloquées. Cela permet de tenir compte de la situation locale, comme les heures d'ouverture d'un centre commercial faisant partie du stade ou les autres manifestations.

Lutte contre le hooliganisme

Imputation des frais

Les cantons peuvent agir sur le comportement des clubs sportifs en exerçant sur eux une pression financière. D'une part, les autorités et les clubs sportifs peuvent conclure, d'un commun accord, des arrangements financiers sur leur participation aux frais de sécurité. D'autre part, l'État peut déterminer unilatéralement le montant de la participation – mais il faut d'abord créer une base légale à cet effet²².

Le Tribunal fédéral s'est penché sur la question de savoir dans quelle mesure l'État peut répercuter les frais de sécurité sur les clubs sportifs. En 2008, le canton de Neuchâtel a adopté un arrêté relatif à la facturation des frais de sécurité publique des manifestations sportives exposées à la violence. Selon cet arrêté, les clubs sportifs doivent couvrir 80 % des frais occasionnés par une intervention spéciale de la police cantonale pour garantir la sécurité. Cette participation peut être réduite à 60 % si le club prend lui-même des mesures de prévention de la violence. Le dispositif de police de base lors de matches sans risque, qui inclut douze patrouilles de deux hommes chacune, reste gratuit. Le club de football Neuchâtel Xamax SA et le club de hockey sur glace HCC La Chaux-de-Fonds SA ont déposé un recours contre cet arrêté cantonal auprès du Tribunal fédéral. Le 24 février 2009, le Tribunal fédéral a rejeté leur recours dans un arrêt de principe²³. Cela signifie que le taux de participation fixé par le canton de Neuchâtel (80 % ou 60 % des frais de sécurité selon les cas) est légal. Si d'autres cantons souhaitent suivre cet exemple, ils doivent créer une base légale correspondante.

Bien que cet arrêt de la plus haute juridiction fait jurisprudence concernant la question des frais, la participation aux frais n'est pas uniforme en Suisse. Dans certains cantons, les clubs participent aux frais de police, en versant par exemple un montant fixe par billet vendu. Dans d'autres, ils paient un montant fixe par saison. Enfin, dans quelques cantons, aucun frais ne leur est facturé.

3.1.2 Compétences de la Confédération

L'art. 3 Cst. règle la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et prévoit que les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. L'art. 42, al. 1, Cst. précise ce principe et établit que la Confédération ne peut intervenir que dans les domaines où la Constitution la reconnaît comme responsable et compétente pour agir. Le hooliganisme relève des domaines de compétence de la Confédération exposés ci-dessous.

3.1.2.1 Sécurité

Les débordements violents lors de manifestations sportives portent atteinte à la sécurité et à l'ordre publics. Les biens dits policiers "classiques", tels que la vie, la santé, la liberté et la propriété, sont menacés. Les biens juridiques à protéger relèvent essentiellement du domaine de la sécurité (art. 57 Cst.). Conformément à l'art. 57, al. 2, Cst., la Confédération et les cantons doivent coordonner leurs efforts en matière de sécurité intérieure. La question se pose de savoir si cette disposition renvoie simplement à un devoir de coordination ou attribue explicitement cette compétence à la Confédération.

Afin de savoir si la Constitution attribue cette compétence à la Confédération, le texte constitutionnel n'est toutefois pas déterminant à lui seul. Outre les compétences qui y sont explicitement mentionnées, la Confédération possède des compétences implicites. Selon la doctrine, un droit constitutionnel non écrit existe bel et bien. Font partie de ces compétences implicites, entre autres, celles qui découlent de l'existence de l'État et qui à juste titre doivent revenir à la Confédération (compétences dites "inhérentes"). Parmi ces compétences inhérentes, on retiendra celle de prendre, en Suisse comme à l'étranger, les mesures nécessaires à sa propre protection. Cette compétence échoit à la Confédération en sa qualité d'État investi de cette tâche prioritaire indispensable, et trouve sa justification dans l'existence

²² Cf. Stefan Leutert, «Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen – eine Studie unter Berücksichtigung der Grundrechte, des Polizeirechts und des Abgaberechts», thèse présentée à l'Université de Zurich, 2005.

²³ ATF 135 I 130

Lutte contre le hooliganisme

même de la Suisse en tant que collectivité²⁴. Cette compétence inhérente de la Confédération sert de base notamment à la LMSI, qui constitue le fondement légal de la lutte contre le hooliganisme au niveau fédéral.

fedpol exploite plusieurs systèmes d'information de police pour ses propres besoins (poursuite pénale par la Confédération, exécution du droit fédéral par exemple dans le domaine des armes) et – ce qui est le cas le plus souvent – en tant que prestation de la Confédération fournie aux autorités cantonales de police et de poursuite pénale. Conformément à l'art. 24a LMSI, fedpol gère le **système d'information HOOGAN**, qui permet aux autorités (cantonales) d'appliquer les mesures visant à empêcher les actes de violence lors de manifestations sportives. Il s'agit d'une tâche d'intérêt national dans le domaine de la sécurité intérieure, qui nécessite une grande coordination²⁵.

HOOGAN est opérationnel depuis août 2007. Y sont enregistrées les données de personnes ayant eu un comportement violent lors de manifestations sportives en Suisse ou à l'étranger. Ce système permet de saisir des informations sur les personnes frappées d'une interdiction de se rendre dans un pays donné, de mesures prévues par le droit cantonal, telles que l'interdiction de périmètre, l'obligation de se présenter à la police et la garde à vue, ou d'autres mesures comme l'interdiction de stade. Le système d'information peut être consulté en ligne par les services de fedpol chargés de l'exécution, les autorités cantonales de police et l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF).

Outre les mesures prononcées à l'encontre d'individus, HOOGAN contient également des rapports de police généraux sur le déroulement des manifestations sportives. Les informations fournies par ces rapports permettent aux polices cantonales d'évaluer la situation pour les matches suivants. Le **reporting PESSS**, qui existe depuis 2018, fournit un tableau complet du déroulement des matches des deux ligues suisses les plus élevées de football et de hockey sur glace. Il contient non seulement les rapports de police, mais également ceux des associations sportives et des CFF²⁶.

3.1.2.2 Affaires étrangères

L'art. 54 Cst. attribue à la Confédération la compétence en matière d'affaires étrangères. Il s'agit là d'une compétence générale. La Confédération peut ainsi conclure des traités internationaux et élaborer des actes législatifs internes ayant un lien étroit avec des affaires étrangères.

La convention du Conseil de l'Europe de 2016²⁷ prévoit à l'art. 10, al. 4, d'envisager des restrictions de voyage pour se rendre à des manifestations de football à l'étranger à l'encontre des supporters violents. En vertu de l'art. 24c LMSI, la Confédération (fedpol) peut prononcer des **interdictions de se rendre dans un pays donné** à l'encontre de supporters enclins à la violence et les empêcher ainsi de se rendre à des manifestations sportives à l'étranger. Dans l'autre sens, pour ainsi dire, la Confédération (SEM) peut prononcer également des **interdictions d'entrée** à l'encontre de supporters violents étrangers, conformément à l'art. 67, al. 2, let. a, LEI, et les empêcher de d'entrer en Suisse. Dans la pratique, les deux instruments sont utilisés au cas par cas.

Selon l'art. 11 de la convention du Conseil de l'Europe de 2016, les parties créent un PNIF auprès de la police. Il sert de point de contact unique (SPOC) pour l'**échange international d'informations policières** sur la violence lors de manifestations sportives. En Suisse, c'est fedpol qui est responsable du PNIF. En vertu de l'art. 24a, al. 9, LMSI, fedpol peut communiquer des données personnelles issues de HOOGAN à des autorités de police et à des organes de sûreté étrangers, si le destinataire garantit

²⁴ ATF 117 Ia 202 avec renvois; A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne 2006, p. 348, chiffre marg. 992

²⁵ Cf. le document non publié du 11 mars 2005 de l'Office fédéral de la justice (OFJ) sur les mesures contre la violence lors de manifestations sportives (LMSI I) et les compétences constitutionnelles de la Confédération.

²⁶ Cf. ch. 4.4; <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home.html> > Sécurité > Violence lors de manifestations sportives > Chiffres actuels > Présentation électronique de la situation sportive suisse (reporting PESSS).

²⁷ RS 0.415.31

Lutte contre le hooliganisme

qu'elles serviraient exclusivement à ordonner des mesures visant à empêcher la violence lors de manifestations sportives.

fedpol représente par ailleurs la Suisse dans deux organes internationaux: il participe activement au Comité sur la sécurité et la sûreté des événements sportifs du Conseil de l'Europe et fait partie du groupe de travail "*European Group of Policing Football and NFIP Network Experts*". Il s'agit notamment ici d'identifier et d'évaluer les bonnes pratiques internationales, afin de les mettre en œuvre en Suisse.

3.1.2.3 Sport

En vue des grands événements sportifs qu'étaient l'EURO 2008 et le Championnat du monde de hockey sur glace 2009, dont la Suisse était le pays hôte, des mesures de lutte contre la violence lors de manifestations sportives ont été fixées dans la LMSI. Outre la base légale de HOOGAN et l'interdiction de se rendre dans un pays donné, les trois mesures d'interdiction de périmètre, d'obligation de se présenter à la police et de garde à vue étaient aussi prévues à titre temporaire par la LMSI. La constitutionnalité de ces trois mesures de contrainte, qui reposaient principalement sur l'art. 57, al. 2, Cst., était contestée, comme le Conseil fédéral l'a lui-même reconnu dans son message²⁸. Ces dispositions ont donc été limitées dans le temps, tout en garantissant qu'une base suffisante et définitive serait créée avant l'expiration du délai fixé à fin 2009. Deux options s'offraient alors: une modification constitutionnelle ou un concordat national.

Concernant la modification de la Constitution, la question s'est posée de savoir si la nouvelle compétence de la Confédération serait ajoutée en lien avec la sécurité ou avec le sport. Étant donné que le contenu et la portée de la norme constitutionnelle se limiteraient à l'édiction de prescriptions nécessaires pour prévenir et combattre la violence lors de manifestations sportives, le Conseil fédéral a estimé plus pertinent de compléter l'article sur le sport (art. 68 Cst.). Tout en soulignant le rapport étroit qui existe avec le sport, il convient enfin de documenter et de préciser que la nouvelle disposition constitutionnelle ne vise pas à modifier fondamentalement la répartition actuelle des compétences en matière de sécurité entre la Confédération et les cantons²⁹.

Le Parlement s'est prononcé contre une solution fédérale exigeant une modification de la Constitution et a privilégié la solution cantonale, de sorte que les mesures d'interdiction de périmètre, d'obligation de se présenter à la police et de garde à vue ont été transférées dans le concordat sur la violence³⁰.

3.1.2.4 Transport de voyageurs

La réglementation du transport de voyageurs est du ressort de la Confédération. À la demande du Parlement, le Conseil fédéral a élaboré le message "Transport de supporters"³¹ pour renforcer le droit en matière de transport. Cette proposition de modification de la loi aurait eu pour but d'assurer la sécurité dans les transports publics lors du transport de supporters et d'empêcher les dégâts. À cette fin, le Conseil fédéral souhaitait ajouter un nouvel art. 12a dans la loi sur le transport des voyageurs (LTV)³². L'obligation de transporter actuelle aurait ainsi dû être assouplie. Les entreprises ferroviaires et de bus auraient alors pu contraindre les passagers se rendant en tant que supporters à des manifestations sportives à utiliser des trains ou des bus spéciaux. De plus, le Conseil fédéral voulait créer une nouvelle disposition concernant la responsabilité. Sous certaines conditions, les clubs sportifs auraient été tenus responsables des dommages corporels et matériels causés par leurs supporters.

²⁸ FF 2005 5310

²⁹ Cf. Message relatif à une disposition constitutionnelle concernant la lutte contre la violence lors des manifestations sportives (hooliganisme) et à une modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), FF 2007 6111.

³⁰ Cf. objet parlementaire 07.067 "Lutte contre la violence lors des manifestations sportives. Base constitutionnelle. Modification de la LMSI".

³¹ Objet parlementaire 13.068

³² RS 745.1

Lutte contre le hooliganisme

La modification de la LTV a été approuvée par la majorité des participants à la procédure de consultation. Cependant, deux fronts s'opposaient clairement. D'un côté, des cantons et des entreprises de transport favorables, de l'autre, des organisations hostiles. La plupart des participants a jugé difficile l'applicabilité du projet de loi.

Le Parlement a rejeté la modification de la LTV, notamment parce qu'elle attribuait aux clubs la responsabilité pour les dommages matériels causés dans les trains par les supporters. En lieu et place de cela, il a chargé le Conseil fédéral de mener des discussions avec les parties concernées. La cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a ainsi organisé deux tables rondes³³. En octobre 2015, des représentants de la Confédération, des cantons et des villes, ainsi que ceux des associations, des clubs, des services d'encadrement des supporters et des entreprises de transport se sont réunis lors d'une première table ronde. Ensemble, ils ont pu identifier des domaines d'action et formuler des mesures sur cette base. Tous les participants ont pu faire état de progrès importants lors de la seconde table ronde du 1^{er} novembre 2016, concernant aussi bien la mise en œuvre des mesures définies lors de la première rencontre que la collaboration générale entre les différents acteurs. En commun, il a été décidé de clore la table ronde et de poursuivre les travaux au sein des organes existants. Malgré la clôture de la table ronde, il est évident pour tous les participants que les travaux entamés doivent se poursuivre activement. Tous estiment qu'il n'est actuellement pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires afin de modifier des bases légales. Le Conseil fédéral a dès lors rempli le mandat du Parlement de 2014.

3.1.3 Compétences des organismes privés

Si la police est responsable de la sécurité dans l'espace public, il revient au détenteur du droit de domicile de prévenir les menaces sur sa propriété privée. Concernant les espaces semi-publics, auxquels appartiennent les stades, la situation est plus complexe. Ces espaces peuvent être considérés comme privés, tout en étant mis à la disposition du public³⁴. Les stades relevant du domaine privé, ce sont ainsi leurs exploitants qui sont les premiers responsables des aspects fondamentaux en matière de sécurité. Cela signifie que les exploitants de stade peuvent exercer les droits qui leur reviennent en vertu du droit de domicile, mais également qu'ils sont responsables du bon déroulement de leurs manifestations et donc, dans une certaine mesure, des aspects fondamentaux en matière de sécurité. L'organisateur d'une manifestation sportive doit entreprendre tout ce qui est en son pouvoir, conformément au principe de proportionnalité (devoirs de diligence et de garde), afin de garantir la sécurité des personnes présentes dans le stade. Ce devoir concerne principalement la protection de l'objet et les contrôles d'accès. Cela signifie, par exemple, que les exploitants de stade privés, ou les personnes ou entreprises spécialisées qu'ils mandatent, doivent, avant les matches, inspecter les différents espaces du stade pour détecter des objets dangereux cachés, séparer les secteurs des supporters et effectuer des contrôles à l'entrée. La police, qui en raison de ses moyens limités se concentre sur sa tâche essentielle de maintien de la sécurité dans l'espace public, n'est pas présente à titre préventif dans les espaces semi-publics en question. Elle peut cependant intervenir dans le stade en cas d'incident.

Le droit interne des associations (sportives) offre divers moyens d'action en cas de confrontations violentes lors de manifestations sportives. Les associations ont édicté diverses directives en matière de sécurité qui, par exemple, définissent les règlements des stades et règlent les interdictions de stade. Les interdictions de stade et leur champ d'application sont régis par le droit privé. Elles sont appliquées en vertu du droit de domicile d'un club en tant que propriétaire ou locataire des installations du stade ou en tant qu'organisateur de matches. Une interdiction de stade nationale peut également être appliquée

³³ Cf. communiqués du 20 octobre 2015 et du 1^{er} novembre 2016 sur https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.html?dyn_startDate=01.01.2015&dyn_organization=1

³⁴ Cf. rapport du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 sur les entreprises de sécurité et les entreprises militaires privées, FF 2006 631 ss, p. 656.

Lutte contre le hooliganisme

en vertu du droit des associations. Les clubs de football et de hockey sur glace prononcent des interdictions de stade à l'échelle nationale pour une durée allant jusqu'à trois ans, voire plus dans les cas extrêmes. Sur la base d'un accord entre les associations suisses de football et de hockey sur glace, les interdictions de stade s'appliquent aux deux sports.

Certains clubs sportifs disposent d'un encadrement socio-professionnel des supporters, qu'ils cofinancent parfois. L'encadrement des supporters vise à promouvoir un comportement pacifique. Cependant, du point de vue de la police, l'encadrement des supporters agit souvent unilatéralement comme leur porte-parole au lieu d'influer davantage sur leur comportement. Les clubs de football, qui financent dans certains cas l'encadrement des supporters, pourraient prendre des mesures correctives à cet égard.

3.2 Mécanismes de contrôle

3.2.1 Autorisations de match

Comme mentionné plus haut³⁵, l'art. 3a du concordat contre la violence soumet les manifestations sportives à autorisation. L'autorité cantonale compétente peut assortir l'autorisation de certaines charges. L'obligation d'autorisation n'est pas un moyen pour les autorités d'interdire une manifestation, mais de définir les conditions dans lesquelles celle-ci doit se dérouler.

Lorsqu'une autorisation est octroyée mais que certaines charges ne sont pas respectées, les autorités disposent de différents moyens d'action³⁶: elles peuvent retirer l'autorisation, la refuser pour les matches ultérieurs ou assortir l'autorisation suivante de conditions supplémentaires. Par ailleurs, si des dommages découlent du non-respect des charges, les autorités peuvent exiger que l'organisateur rembourse les frais occasionnés.

Les cantons délivrent souvent une autorisation pour plusieurs matches, par exemple pour la moitié d'une saison footballistique, car cela permet d'alléger la charge administrative. Il s'agit d'une bonne pratique en temps normal, puisque le comportement des supporters (qu'il convient d'évaluer au préalable pour octroyer l'autorisation et définir les charges) ne change en principe pas d'un match à l'autre. Toutefois, si nécessaire, l'autorité compétente en matière d'autorisation est toujours libre de ne délivrer qu'une autorisation pour un match spécifique plutôt qu'une autorisation à long terme couvrant plusieurs matches.

La compétence de délivrer, de contrôler et de retirer des autorisations de match revient aux cantons. Ces derniers ont parfois transféré cette compétence au niveau communal. En revanche, la Confédération n'est nullement concernée par les autorisations de match et leur contrôle. L'obligation d'autorisation relève du droit cantonal, la Confédération n'a à cet égard ni un droit ni un devoir de surveillance.

3.2.2 Visites opérationnelles de matches

Le concordat contre la violence prévoit des mesures à l'encontre de particuliers (interdiction de périmètre, obligation de se présenter à la police, garde à vue) et des autorisations de match (assorties de charges). Pour prononcer ces mesures, les autorités disposent d'une grande marge de manœuvre. La CCDJP et la CCPCS ont édicté des recommandations de mise en œuvre afin que l'application de ces mesures soit aussi uniforme que possible dans toute la Suisse.

La PCPS³⁷ veille à l'application uniforme de ces recommandations. Il s'agit d'une plateforme de collaboration opérationnelle de la CCPCS et de fedpol, dont le secrétariat est rattaché à la police cantonale

³⁵ Cf. ch. 3.1.1.2.

³⁶ Art. 3a, al. 4, du concordat contre la violence révisé

³⁷ Cf. ch. 4.3.

Lutte contre le hooliganisme

fribourgeoise³⁸. La PCPS a procédé à une visite opérationnelle de match dans chaque club de football de la Super League. Il s'agit d'examiner comment fonctionne la séparation des groupes de supporters adverses, comment est organisée la vidéosurveillance, si les partenaires impliqués échangent régulièrement des informations, etc. La PCPS rédige ensuite un rapport avec des propositions d'amélioration destinées à la police, au club de football ou aux deux.

Ces visites opérationnelles visent à contrôler le respect des directives cantonales (concordat contre la violence et recommandations) et sont donc pilotées par le secrétariat de la PCPS. Cependant, fedpol participe également à ces visites, car la Confédération, de par sa compétence en matière d'affaires étrangères, connaît les bonnes pratiques internationales et peut ainsi les transmettre aux cantons.

3.2.3 Recommandation et demande de mesures

fedpol peut recommander aux organisateurs de prononcer des interdictions de stade à l'encontre de personnes qui ont un comportement violent lors d'une manifestation sportive. Il peut en outre demander aux autorités cantonales de police d'ordonner une interdiction de périmètre ou une obligation de se présenter à la police³⁹.

fedpol recommande ou demande très fréquemment des mesures. Il demande régulièrement à être informé des décisions pénales (ordonnances pénales et jugements) en lien avec des violences lors d'une manifestation sportive. Lorsqu'une personne a été condamnée pénalement pour son comportement violent mais qu'aucune mesure pour hooliganisme n'a encore été prononcée à son encontre, fedpol s'assure, auprès du canton compétent ou de l'association sportive compétente, qu'une interdiction de périmètre, une obligation de se présenter à la police ou une interdiction de stade soit prononcée.

Il arrive aussi parfois que des autorités étrangères informent fedpol qu'une personne domiciliée en Suisse a eu un comportement violent lors d'une manifestation sportive à l'étranger⁴⁰. Cela peut concerner un match de l'équipe nationale suisse, un match de la Champions League ou de l'Europa League, ou encore un match amical international. Ici aussi, fedpol recommande aux organisateurs sportifs de prononcer des interdictions de stade ou demande aux autorités de police d'ordonner une interdiction de périmètre ou une obligation de se présenter à la police.

Si les mesures recommandées ou demandées ne sont pas prononcées en temps utile, fedpol ne manque pas de s'enquérir de la question auprès du service compétent.

4 Coordination, soutien et encouragement par la Confédération

Le postulat demande notamment l'examen suivant:

"En outre, il examinera de quelle manière la Confédération peut coordonner, soutenir et encourager la lutte contre le hooliganisme et les phénomènes semblables, d'une manière générale et dans le cadre du concordat intercantonal contre le hooliganisme [à savoir le concordat contre la violence] en particulier".

4.1 HOOGAN

Depuis août 2007, fedpol gère le système électronique d'information HOOGAN. Y sont enregistrées les données de personnes ayant eu un comportement violent lors de manifestations sportives en Suisse

³⁸ www.fr.ch > Police et sécurité > Sécurité privée > Plateforme de coordination policière sport

³⁹ Art. 7a OMAH

⁴⁰ Art. 5, al. 1, let. d OMAH

Lutte contre le hooliganisme

ou à l'étranger. Ce système permet de saisir des informations sur les personnes frappées d'une interdiction de se rendre dans un pays donné, de mesures prévues par le droit cantonal (interdiction de périmètre, obligation de se présenter à la police et garde à vue) ou d'autres mesures comme l'interdiction de stade. Le système d'information peut être consulté par les services de fedpol chargés de l'exécution, les autorités cantonales de police et l'OFDF⁴¹. Si une personne sous le coup d'une ou de plusieurs mesures est enregistrée dans HOOGAN, ses données personnelles et les informations sur les mesures subies sont effacées trois ans après la fin de la dernière mesure⁴². Outre des données personnelles, HOOGAN contient aussi des informations générales sur le comportement particulier et les caractéristiques de certains groupes de supporters, ainsi que des rapports sur des manifestations sportives passées. Ces informations permettent aux polices cantonales de procéder à des appréciations de la situation pour des matches ultérieurs.

Étant donné que le hooliganisme – notamment celui lié aux équipes nationales de football et de hockey sur glace – ne s'arrête pas aux frontières entre les cantons, il est d'autant plus judicieux de disposer d'une seule banque de données pour toute la Suisse au lieu de plusieurs banques de données cantonales. HOOGAN aide principalement les corps de police cantonaux et municipaux à accomplir leurs tâches, tout en étant géré par la Confédération. Cette dernière soutient ainsi très directement les cantons. fedpol, qui est l'office responsable de HOOGAN au sein de l'administration fédérale, est chargé, en tant que propriétaire des données, du contrôle de la qualité des entrées enregistrées. Il vérifie donc les nouvelles entrées avant de les publier et procède, si nécessaire, à des modifications ou à des suppressions. fedpol veille au bon fonctionnement de la banque de données, à son développement au fil des ans et à l'ajout de fonctionnalités supplémentaires. Il forme par ailleurs les membres des corps de police cantonaux et municipaux à l'utilisation de ce système d'information.

Développé par fedpol, le système HOOGAN+ est un outil spécial permettant de vérifier, lors de l'entrée au stade, si une personne est signalée dans HOOGAN, autrement dit si elle fait l'objet d'une mesure à ce moment-là. Ainsi, lors des matches à domicile du club de hockey sur glace EV Zug, tous les supporters de l'équipe visiteuse doivent présenter une pièce d'identité, ce qui permet de vérifier s'ils sont enregistrés dans HOOGAN. Les données tirées de HOOGAN nécessaires à cette fin sont temporairement mises à disposition sous forme chiffrée par fedpol⁴³. Le système fonctionne parfaitement du point de vue technique et a un effet très dissuasif.

Avec HOOGAN, la Confédération soutenait déjà les cantons et, avec HOOGAN+, elle soutient également les organisateurs de manifestations sportives. Les autorités de police tout comme l'EV Zug sont reconnaissants de ce soutien.

L'évaluation du concordat contre la violence réalisée en 2019 et 2020 a notamment montré que HOOGAN pouvait fournir certains chiffres statistiques clés, toutefois pas pour tous les aspects d'intérêt⁴⁴. Il s'agit maintenant pour fedpol de vérifier s'il est autorisé par la loi et techniquement réalisable d'ajouter des champs de données supplémentaires dans HOOGAN qui soient statistiquement exploitables, afin de renforcer encore davantage le soutien fourni aux cantons.

4.2 Point national d'information football (PNIF)

Comme précisé plus haut, la Confédération est compétente en matière d'affaires étrangères conformément à l'art. 54 Cst.⁴⁵ Deux conventions du Conseil de l'Europe jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la violence lors de manifestations sportives.

⁴¹ Art. 24a LMSI

⁴² Art. 24a OMAH

⁴³ Cf. art. 24a, al. 8, LMSI, art. 10 OMAH, règlement de traitement et directives HOOGAN sur www.fedpol.admin.ch > Sécurité > Violence lors de manifestations sportives > Échange national et international.

⁴⁴ Cf. ch. 5.3.

⁴⁵ Cf. ch. 3.1.2.2.

Lutte contre le hooliganisme

Dans les années 1980, divers débordements survenus lors de matches et de tournois de football internationaux avaient eu des conséquences tragiques, signalant clairement que la violence lors de manifestations sportives était un phénomène européen que le Conseil de l'Europe devait appréhender au niveau institutionnel. C'est ainsi qu'a été adoptée en 1985 la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football. La Suisse y a adhéré en 1990⁴⁶.

Après une trentaine d'années, le Conseil de l'Europe est parvenu à la conclusion que les mesures prises dans le cadre des manifestations sportives ne devaient pas être axées uniquement sur la sécurité et la sûreté. Il a donc décidé de remanier entièrement la convention de 1985 et a approuvé la nouvelle **convention sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives** en 2016. Cette nouvelle convention est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 en Suisse⁴⁷, remplaçant ainsi celle de 1985. Outre des mesures de sécurité⁴⁸ et de sûreté⁴⁹, elle comprend aussi des mesures relatives aux services⁵⁰. Par "approche intégrée", on entend que les mesures de sécurité, de sûreté et de services sont interdépendantes et ne doivent par conséquent pas être conçues ou mises en œuvre isolément⁵¹. Enfin, la nouvelle convention de 2016 comprend également des dispositions relatives à la collaboration interdisciplinaire. Cela signifie que les autorités, les organisations sportives, les groupes de supporters et les entreprises de transport doivent coopérer plus étroitement.

Selon l'art. 11 de la convention du Conseil de l'Europe de 2016, les parties mettent en place un PNIF (**National Football Information Point NFIP**) auprès de la police, qui sert de point de contact unique (SPOC) pour l'**échange international d'informations policières** sur la violence lors de manifestations sportives. En Suisse, c'est fedpol qui est chargé du PNIF. Alors qu'à l'occasion des manifestations sportives locales et nationales le flux d'informations policières passe directement par les cantons concernés, la Confédération y est associée lors des rencontres internationales. Aussi bien lors de matches de l'équipe nationale que de rencontres internationales entre clubs, comme la Champions League, fedpol réalise, grâce aux informations fournies par des services partenaires, des analyses des risques dynamiques en continu pour l'appréciation de la situation locale. En outre, fedpol examine la question de savoir si des policiers spécialistes du hooliganisme d'un pays donné doivent accompagner une manifestation sportive dans un autre pays. Lors des tournois internationaux, ces spécialistes proviennent des corps de police cantonaux ou municipaux compétents. Pour les matches de la Nati à l'étranger, fedpol recrute et dépêche sa propre équipe de spécialistes suisses du hooliganisme, afin de soutenir les autorités locales ayant fait une demande d'assistance. Il peut aussi transmettre, si nécessaire, des données personnelles issues de HOGAN à des autorités de police étrangères⁵². Enfin, fedpol représente la Suisse au sein du Comité sur la sécurité et la sûreté des événements sportifs du Conseil de

⁴⁶ RS 0.415.3

⁴⁷ RS 0.415.31

⁴⁸ *Mesures de sécurité*: elles visent à protéger la santé des personnes et concernent l'infrastructure des stades, les plans d'intervention en cas d'urgence, etc.

⁴⁹ *Mesures de sûreté*: elles permettent de maintenir la tranquillité et l'ordre et sont mises en œuvre grâce à des aménagements architectoniques, ou par des services privés de sécurité et/ou la police.

⁵⁰ *Mesures de service*: elles garantissent le bien-être et le bon accueil des personnes et concernent les installations sanitaires, les stands de restauration, l'intégration des personnes avec un handicap, etc.

⁵¹ *Exemple 1*: comme mesure de sûreté visant à séparer les supporters adverses, il conviendrait de mettre en place des dispositifs de séparation solides entre les différents secteurs du stade. En tant que mesure de sécurité, il serait également nécessaire de disposer de suffisamment d'issues de secours, mais les séparations rigides entre les secteurs sont un obstacle à cela. Par conséquent, le stade doit être conçu de façon à respecter tant la mesure de sûreté que celle de sécurité.

Exemple 2: bien que la plupart des supporters sont pacifiques, certains d'entre eux sont enclins à la violence. D'autres encore pourraient suivre le mouvement et devenir violents à leur tour. L'approche en matière de service a pour but le bien-être et le bon accueil des personnes. Si l'accueil et l'entrée dans le stade se font de manière agréable et fluide, et que les supporters disposent de suffisamment d'installations sanitaires et de stands de restauration, personne n'a de raisons de se mettre en colère. Ces services ont également une incidence sur la sûreté et la sécurité, car si les suiveurs potentiels sont de bonne humeur, ils seront moins susceptibles de devenir agressifs et violents.

⁵² Art. 24a, al. 9, LMSI

Lutte contre le hooliganisme

l'Europe⁵³, où sont essentiellement traitées, outre la gestion policière de tournois de football futurs (championnats du monde et d'Europe), les bonnes pratiques internationales.

Lorsque le Conseil de l'Europe a élaboré la convention de 2016, il a décidé que les parties pouvaient également utiliser le réseau de PNIF pour d'autres sports que le football, si cette possibilité était compatible avec le droit des États concernés. Aucune disposition du droit suisse ne limite le champ d'action du PNIF au football. fedpol se sert aussi de ce réseau notamment pour les matches internationaux de hockey sur glace.

Le PNIF permet à la Confédération de soutenir les corps de police cantonaux et municipaux, ainsi que les associations et les clubs sportifs, tant sur le plan opérationnel que stratégique. D'une part, l'échange international d'informations policières et l'envoi d'une équipe de spécialistes suisses du hooliganisme servent à l'accomplissement des tâches opérationnelles de police. D'autre part, fedpol s'engage dans des groupes de travail internationaux, examine en permanence dans ce contexte les bonnes pratiques provenant de l'étranger et les introduit en Suisse. Le soutien de la Confédération s'inscrit dans le cadre de la stratégie de lutte contre la criminalité 2020 - 2023 du DFJP, laquelle prévoit que fedpol s'appuie, pour combattre la criminalité transfrontalière, sur les trois piliers que sont la prévention, la coopération et la répression⁵⁴.

4.3 Plateforme de coordination policière sport (PCPS)

La convention du Conseil de l'Europe de 2016 comprend des dispositions relatives à la collaboration interdisciplinaire. Les autorités et les particuliers collaboreront ainsi étroitement aux niveaux local, national et international. Sont ici concernés les acteurs suivants: police, autorités de poursuite pénale, services de sauvetage, associations et clubs sportifs, service de sécurité du stade, encadrement socio-professionnel des supporters, transports publics, recherche, etc. En fonction du niveau concerné (local, national ou international) et de la situation, différents partenaires peuvent être concernés. En Suisse, il existe dans ce contexte de nombreux organes et formes de collaboration bilatérales. Il convient notamment de mentionner la PCPS.

La PCPS est une plateforme de collaboration opérationnelle de la CCPCS avec fedpol⁵⁵. Elle a été fondée par la Confédération et les cantons au printemps 2016. Cette plateforme est composée d'un secrétariat auprès de la police cantonale fribourgeoise, d'un comité stratégique et d'un comité réunissant des praticiens de toute la Suisse. Outre fedpol et les polices cantonales et municipales, ces comités comprennent aussi des représentants du football, du hockey sur glace, des CFF et, ponctuellement, de services d'encadrement des supporters. Ils définissent dans ce cadre des pratiques communes sur des questions comme celles de la remise de matériel vidéo, de la forme à donner aux interdictions de périmètre et de la collaboration générale entre les policiers spécialistes du hooliganisme et les responsables de la sécurité des clubs sportifs.

La PCPS couvre des domaines d'activité qui relèvent en grande partie de la compétence cantonale. fedpol soutient ces activités pour autant que la répartition constitutionnelle des compétences le permette. Il est particulièrement engagé dans trois domaines: participation aux visites opérationnelles de matches⁵⁶, réalisation du reporting PESSS⁵⁷ et co-organisation régulière du cours intitulé "La sécurité dans l'environnement des manifestations sportives", qui a lieu sous le patronage de l'Institut suisse de police à Neuchâtel. La collaboration entre la Confédération, les cantons, les associations sportives, les clubs sportifs et les CFF s'est améliorée depuis la création de la PCPS.

⁵³ Art. 13f. convention du Conseil de l'Europe de 2016

⁵⁴ Cf. communiqué du 6 décembre 2019 sur https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.html?dyn_startDate=01.01.2015&dyn_organization=1

⁵⁵ www.fr.ch > Police et sécurité > Sécurité privée > Plateforme de coordination policière sport

⁵⁶ Cf. ch. 3.2.2.

⁵⁷ Cf. ch. 4.4.

Lutte contre le hooliganisme

4.4 Reporting

Lorsque la PCPS a été créée au printemps 2016, les partenaires concernés ont décidé de mettre en place une présentation électronique de la situation sportive suisse (PESSS). Deux composantes distinctes la composent, à savoir le reporting PESSS (description rétroactive)⁵⁸ et la présentation électronique de la situation PESSS (évaluation prospective)⁵⁹.

Pour ce qui est du reporting, depuis 2018, des rapports sont établis sur les matches des deux ligue suisses les plus élevées de football et de hockey sur glace par la police, les associations sportives et les CFF. Le secrétariat de la PCPS s'appuie sur ces informations pour évaluer les matches et leur attribuer une couleur verte, jaune ou rouge. Le reporting se fonde sur les faits pour montrer les incidents qui se sont produits et dans quelle phase de la manifestation sportive (aller / avant, pendant et après le match / retour). Des mesures concrètes et ciblées peuvent alors être conçues et mises en œuvre afin que les manifestations sportives se déroulent en toute sécurité et de manière pacifique.

L'initiative du reporting est le fruit de deux tables rondes sur les voyages des supporters, convoquées en 2015 et 2016 par l'ancienne cheffe du DETEC, la conseillère fédérale Doris Leuthard⁶⁰. Y ont participé des représentants de la Confédération, des cantons et des villes, ainsi que des entreprises de transport, des clubs et des associations de supporters. Il a été constaté que chaque partie prenante avait sa propre vision des choses concernant les incidents violents lors de manifestations sportives. Ces optiques parfois divergentes, notamment les évaluations différentes du degré de gravité, ont compliqué la discussion entre les milieux politique et professionnel. En regroupant les points de vue des différents partenaires et en y ajoutant une évaluation globale, le reporting PESSS offre une vision consolidée. À noter que tout cela est rendu possible par une application informatique.

Cet examen rétrospectif global vise en premier lieu à améliorer l'échange d'informations entre les différents partenaires concernés, mais il permet aussi d'harmoniser les procédures de prévention et de lutte contre la violence lors de manifestations sportives. L'examen rétroactif sert, en tant que base d'analyse, à trouver des mesures appropriées à moyen terme. fedpol joue un rôle de soutien central dans le processus de reporting en réceptionnant les rapports de tous les partenaires, en gérant l'application informatique de reporting et en publiant les chiffres actuels relatifs au reporting⁶¹.

4.5 Présentation électronique de la situation

La police doit procéder à une évaluation de la situation pour les matches prévus. En résulte une appréciation des risques, qui est déterminante pour définir les moyens policiers nécessaires.

Pour évaluer la situation, il importe de connaître les antécédents des groupes de supporters adverses. HOOGAN et le reporting PESSS peuvent fournir à cette fin des informations importantes. Les cantons disposent par ailleurs d'informations locales, pouvant également être utiles pour l'évaluation de la situation. Si deux équipes suisses de football ou de hockey sur glace s'affrontent, l'évaluation de la situation est immédiatement échangée entre les deux autorités de police concernées (la police du lieu de provenance de l'équipe visiteuse et la police du lieu où se trouve l'équipe qui joue à domicile). En revanche, il n'existe pas actuellement de présentation électronique de la situation sportive suisse, qui comprendrait une évaluation de la situation à l'échelle nationale pour les manifestations sportives prévues.

L'absence de présentation électronique prévisionnelle de la situation sportive est un inconvénient pour les autorités de police directement concernées (de l'équipe locale et de l'équipe visiteuse), car il se peut,

⁵⁸ Cf. description ci-après.

⁵⁹ Cf. ch. 4.5.

⁶⁰ Cf. communiqués du 20 octobre 2015 et du 1^{er} novembre 2016 sur https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.html?dyn_startDate=01.01.2015&dyn_organization=1

⁶¹ Cf.: <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home.html> > Sécurité > Violence lors de manifestations sportives > Chiffres actuels > Présentation électronique de la situation sportive suisse (reporting PESSS).

Lutte contre le hooliganisme

faute d'une vue d'ensemble, que l'on ne dispose pas de toutes les informations pertinentes pour la planification. Il y a par ailleurs le risque que les cantons de transit ignorent tout d'un possible danger: par exemple si une équipe de Suisse orientale affronte une équipe de Suisse romande le même jour qu'une équipe de Suisse du Nord-Ouest joue contre une équipe du Tessin, il se peut que différents groupes de supporters en déplacement se croisent dans les gares et sur les aires d'autoroute des cantons de Soleure et d'Argovie et que des conflits éclatent. Il convient de remédier à cette absence de vue d'ensemble en développant et en introduisant une présentation électronique prévisionnelle de la situation.

La présentation électronique prévisionnelle de la situation a pour but de soutenir les services de police locaux dans leur appréciation des risques et leur planification de l'intervention. À cet effet, les informations relatives à une manifestation sportive sont saisies de manière centralisée dans un rapport préliminaire et mises à la disposition de toutes les parties prenantes. Une fonction de journalisation devra permettre également aux services de police qui ne sont pas directement concernées de transmettre aux services compétents, via le système, des informations utiles pour les interventions. En outre, les lieux de match et les itinéraires des supporters, y compris les points de collision possibles entre les différents groupes de supporters, sont indiqués sur une carte interactive. Cela devra permettre d'identifier les situations de conflit possibles et de prendre rapidement les mesures qui s'imposent.

Lorsque la PCPS a été créée au printemps 2016, la Confédération a promis aux cantons la mise en place d'une PESSS. Les composantes du reporting PESSS sont opérationnelles depuis 2018. Il s'agit maintenant de créer aussi la présentation électronique prévisionnelle de la situation sportive PESSS. Cela se produira en même temps que le remplacement du système HOOGAN. Ce dernier est opérationnel depuis 2007 et doit être complètement renouvelé pour des raisons techniques. fedpol a donc lancé en 2019 un projet informatique pour remplacer ce système. La présentation électronique prévisionnelle de la situation sportive suisse sera intégrée à la nouvelle version de HOOGAN, ce qui permettra à la Confédération de soutenir les cantons encore davantage qu'actuellement. Cela apportera une valeur ajoutée opérationnelle supplémentaire pour la préparation des engagements des corps de police cantonaux et municipaux, ainsi que pour l'OFDF, lors des voyages internationaux des supporters.

4.6 Unité de recherche "*Gewalt bei Sportveranstaltungen*" (violence lors de manifestations sportives) de l'Université de Berne

Depuis 2017, la Confédération fournit une contribution financière considérable à l'unité de recherche "*Gewalt bei Sportveranstaltungen*" de l'Université de Berne, à laquelle participe aussi la CCDJP, l'ASF, la SIHF et les CFF. L'unité de recherche a notamment rédigé un rapport sur l'utilisation d'engins pyrotechniques, évalué le concept *Good Hosting* de la SFL, organisé des symposiums sur la violence dans les manifestations sportives, favorisé les échanges internationaux et évalué l'efficacité du concordat contre la violence. Elle s'est établie comme une institution scientifique neutre et devra être maintenue dans les années à venir.

5 Contrôle de la mise en œuvre du concordat

Le postulat demande notamment l'examen suivant:

"Enfin, le rapport devra donner des pistes sur la manière de contrôler la mise en œuvre du concordat".

S'agissant du concordat sur le hooliganisme, il y va du droit cantonal. La Confédération ne possède ni droit ni devoir de surveillance en matière de mise en œuvre du droit cantonal. Les cantons sont libres

Lutte contre le hooliganisme

de déterminer la manière dont ils entendent contrôler la mise en œuvre de leur concordat. La Confédération soutient les cantons dans cette tâche en les faisant bénéficier de ses connaissances spécifiques si tel est leur souhait. fedpol a notamment apporté son aide aux cantons lors des événements mentionnés ci-après.

5.1 Examen de la version de base du concordat

La version de base du concordat contre la violence a été soumise à la ratification le 15 novembre 2007 et est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010. Le concordat succédait ainsi sans interruption aux mesures temporaires de la LMSI⁶². L'intégration des mesures de la LMSI dans le concordat n'était donc qu'une étape intermédiaire. La CCDJP a immédiatement examiné si ces mesures étaient suffisantes. En août 2009, une délégation de la CCDJP, accompagnée de représentants de fedpol, a effectué un voyage de travail en Angleterre, en Belgique, en Allemagne et aux Pays-Bas. Le but de ce voyage consistait à entretenir un échange d'informations avec des autorités partenaires étrangères de pays ou de villes ayant lutté avec succès contre la violence liée au sport et à concevoir de nouvelles solutions pour la Suisse. Ce voyage a démontré que la lutte contre la violence dans le contexte du sport était nettement plus développée dans les pays visités qu'elle ne l'était en Suisse.

Se basant sur les constats du voyage effectué dans les différents pays, la CCDJP a élaboré en automne 2009, en collaboration avec fedpol, un catalogue de mesures policières contre la violence liée au sport. L'assemblée d'automne de la CCDJP des 12 et 13 novembre 2009 a adopté ces mesures policières à l'unanimité. Dans tous les cas, ces dernières ne revêtaient que le caractère de recommandations, ce qui signifiait que certains buts visés par ces mesures ne pouvaient pas être atteints, ou ne pouvaient l'être que partiellement. Dans le but de conférer à ces mesures le caractère contraignant nécessaire, la CCDJP a finalement adopté, en date du 2 février 2012, la version révisée du concordat, qui contenait plusieurs durcissements⁶³. 24 cantons ont adhéré à la version révisée, ce qui représente tous les cantons à l'exception de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne.

La Confédération a soutenu activement les cantons en 2009 lors de leur voyage de travail dans des pays européens et a participé à l'élaboration des mesures policières contre la violence liée au sport. C'est ainsi que la Confédération a pris part à l'examen de la version de base du concordat dans la mesure où cela était possible sur le plan légal.

5.2 Organes

Sous la houlette de la CCDJP, les cantons ont créé trois organes chargés d'analyser de manière continue au fil des ans les problèmes de violence lors de manifestations sportives et au sein desquels ils peuvent chercher et trouver des solutions ensemble:

- **Groupe de coordination contre la violence dans le contexte du sport (groupe de coordination GiUS)**

Le groupe de coordination GiUS est un organe de coordination placé sous la direction d'un officier de police et comprenant des membres de toutes les parties prenantes au niveau opérationnel (corps de police cantonaux et municipaux, Conférence des procureurs de Suisse, associations et ligues sportives, CFF, organisations de supporters, exploitants de stades, entreprises de sécurité privées).

⁶² Cf. chap. 3.1.1.1.

⁶³ Les principaux points ayant été durcis sont les suivants:

- **L'interdiction de périmètre** peut désormais être prononcée pour **une durée maximale de trois ans** et non plus d'un.
- **L'interdiction de périmètre** peut désormais être prononcée pour **toute la Suisse** et pas seulement pour le canton qui l'ordonne.
- **L'obligation de se présenter à la police** peut être dorénavant **ordonnée directement** à partir d'un certain degré de violence et non plus seulement comme un dernier recours relatif à une interdiction de périmètre.
- **Sont soumis à autorisation assortie de charges** les matches de football et de hockey sur glace masculins des clubs de la division la plus élevée.

Lutte contre le hooliganisme

- **Groupe de travail des autorités chargées de délivrer les autorisations**

Ce groupe se compose des directrices et directeurs cantonaux et municipaux chargés de la sécurité, qui ont la responsabilité de délivrer les autorisations pour les matches des clubs de Super League. De hauts représentants des CFF, de la CCPCS et de la CCDJP prennent également part aux réunions. La présidence de ce groupe est actuellement assurée par le conseiller d'État Paul Winiker.

- **Dialogue Sport – Politique**

C'est le nom donné au groupe qui rassemble deux fois par année les présidents ou les CEO des cinq plus grands clubs de football, les directrices et directeurs de la sécurité de ces clubs, le président et le CEO de la *Swiss Football League*, des représentants de la CCPCS et le secrétaire général de la CCDJP.

Ces trois organes ont notamment émis des recommandations en vue d'une mise en œuvre homogène du concordat contre la violence, adopté des mesures et lancé l'évaluation dudit concordat.

En outre, la CCPCS a fondé en 2020 la Conférence nationale des chefs de police de sécurité (SiKo), avec son propre groupe de travail pour traiter les questions portant sur le service d'ordre et la violence lors de manifestations sportives. Ce groupe de travail est composé de représentants de tous les concordats de police, de la PCPS et de fedpol. Il a notamment pour but d'uniformiser la mise en œuvre du concordat contre la violence. Un autre de ses buts principaux est de coordonner les engagements intercantonaux (par ex. itinéraires de déplacement des supporters).

5.3 Examen de la version révisée du concordat

Sept ans après l'entrée en vigueur de la révision du concordat contre la violence, l'assemblée de printemps 2019 de la CCDJP a commandé une évaluation de son efficacité. Cette évaluation, réalisée par l'Université de Berne, s'est déroulée en 2019 et en 2020. La Confédération a soutenu les travaux réalisés dans ce cadre au niveau de leur contenu et sur le plan financier. En particulier, fedpol a apporté sa contribution en partageant des données statistiques de HOOGAN et du reporting PESSS.

En conclusion de cette évaluation, on peut affirmer que les mesures de polices inscrites dans le concordat sont efficaces s'agissant de la tenue à distance du stade des personnes concernées. Étant donné que les interdictions de périmètre ne s'appliquent pas spécifiquement aux déplacements, les supporters frappés d'une telle interdiction se rendent parfois malgré tout à proximité de la manifestation sportive lors de matches à l'extérieur. Quant à l'obligation d'autorisation, il s'est avéré qu'elle a servi à renforcer la position des autorités et qu'entre-temps, il a toujours été possible de trouver des solutions de compromis entre autorités, clubs sportifs et supporters.

L'évaluation s'achève par les recommandations suivantes:

- **Clarification juridique de problèmes et d'incertitudes touchant aux mesures de police.**

L'équipe chargée de l'évaluation recommande de procéder à une clarification juridique des questions suivantes:

1. Dans quelle mesure les obligations de se présenter à la police peuvent-elles être associées à des interdictions de périmètre?
2. Quelles sont les mesures ordonnées lorsqu'une personne fautive s'est rendue coupable de différentes infractions lors d'un incident ou de plusieurs incidents rapprochés dans le temps?
3. Jusqu'à quel point est-il recevable, sur le plan juridique, d'inclure un trajet en train spécial dans une interdiction de périmètre?

Lutte contre le hooliganisme

4. Quel serait un délai de prescription adéquat pour ordonner des mesures de police du concordat?
 5. Quelles seraient les éventuelles possibilités de contrôle électronique des obligations de se présenter à la police? (outre la composante juridique, cette problématique a peut-être aussi une incidence technique sur HOOGAN).
- **Développement d'un pool de données servant au contrôle continu des mesures de lutte contre la violence lors de manifestations sportives**

Il s'est avéré, lors de l'évaluation, qu'il était certes possible d'extraire certaines données statistiques de HOOGAN, et, de manière complémentaire, du reporting PESSS, mais non pour toutes les problématiques importantes. Cela provient du fait qu'à l'époque, HOOGAN n'avait pas été conçu comme un outil statistique, mais comme un registre de mesures. Pour pouvoir effectuer des analyses, il faudrait que la chaîne entière des événements et de leurs effets soit reproduite aussi systématiquement que possible dans un système d'information (obligations, événements, mesures, décisions pénales). En 2019, fedpol a démarré un projet informatique en vue de renouveler HOOGAN. Le point soulevé par l'évaluation peut être inclus dans ce projet. En conséquence, HOOGAN doit être complété par d'autres champs de données statistiquement exploitables, dans la mesure où le droit et la technique l'autorisent.
 - **Clarification au sujet d'une possible plus-value offerte par les contrôles d'identité réalisés à l'entrée du stade**

D'une part, la discussion porte sur le contrôle des cartes d'identité des spectateurs à l'entrée du stade, dans le but d'identifier plus facilement les personnes violentes. D'autre part, le contrôle des cartes d'identité à l'entrée du stade permettrait de vérifier si une personne frappée d'une mesure active est enregistrée dans HOOGAN et n'est donc pas autorisée à pénétrer dans le périmètre ou dans le stade. Si cette recommandation est suivie, fedpol partagera ses connaissances et son expérience du système HOOGAN+⁶⁴.
 - **Clarification quant à l'utilité de centres de compétences dans le traitement de cas de violence lors de manifestations sportives**

S'agissant du traitement de cas, les cantons sont diversement organisés. Parfois, des policiers ne connaissant pas ce domaine sont chargés d'enquêter sur des infractions commises dans le cadre de manifestations sportives. Cela peut être l'une des raisons expliquant le long intervalle entre un événement violent et l'ordonnance d'une mesure ou l'identification parfois infructueuse de la personne violente. Dans d'autres corps de police, en revanche, il y a des spécialistes qui s'occupent de ce type d'enquêtes ou des analyses vidéo spécifiques. Il faudrait analyser la plus-value qu'apporteraient des centres de compétences où seraient menées de manière fixe les enquêtes relatives à la violence lors de manifestations sportives.
 - **Approfondissement de la collaboration entre la police et les clubs ou la *Swiss Football League***

Au niveau local, il semble que la collaboration entre la police et le club concerné pourrait être parfois améliorée⁶⁵. En plus des autorisations de matches délivrées unilatéralement par les autorités et des charges qui y sont assorties, il serait possible de conclure davantage d'accords de partenariat entre les corps de police locaux et les clubs concernés en vue de régler la collaboration.
 - **Clarification du maniement des engins pyrotechniques**

Pour les groupes de supporters, les engins pyrotechniques sont un moyen d'expression qui, à leurs yeux, fait partie de leur culture. Ils ne veulent pas faire l'objet de poursuites judiciaires ou d'une mesure contre le hooliganisme pour avoir manié des engins pyrotechniques. Les autorités se réfèrent quant à elles au droit en vigueur, selon lequel l'utilisation d'engins pyrotechniques

⁶⁴ Cf. système HOOGAN+ au chap. 4.1.

⁶⁵ Cf. chap. 3.2.1.

Lutte contre le hooliganisme

lors de manifestations sportives est au contraire, dans la plupart des cas, illégale. C'est pourquoi il s'agit de montrer aux groupes de supporters que le seul moyen de concrétiser leur demande passe par une adaptation de la loi sur les explosifs. Les groupes de supporters sont donc sur le point de déposer une intervention parlementaire.

- **Optimisation de l'organisation des voyages des supporters visiteurs**

Les données évaluées indiquent clairement que les conflits ont lieu le plus souvent lors des matches à l'extérieur et durant les déplacements. Au fil des ans, plusieurs variantes relatives à l'organisation des voyages de supporters ont été examinées, qu'il s'agisse de l'optimisation des voyages actuels grâce à des trains spéciaux ou de nouvelles formes de voyage (contrats d'affrètement de trains spéciaux, voyage des supporters visiteurs en bus, billets combinés voyage/entrée). Une solution satisfaisante pour tous les acteurs impliqués (autorités, entreprises de transport, supporters) n'a pas encore été trouvée, si bien que les discussions doivent être poursuivies.

Lors de son assemblée d'automne du 12 novembre 2020, la CCDJP a pris connaissance du rapport d'évaluation et a approuvé les recommandations. Il appartient aux cantons de veiller à la mise en œuvre de leur concordat et d'effectuer sur cette base d'éventuels ajustements. La Confédération a apporté son soutien à l'évaluation du concordat révisé dans le cadre des possibilités qui étaient les siennes concernant le contenu et l'aspect financier. Comme cela a été relevé dans les différentes recommandations, la Confédération est prête à soutenir les cantons dans la mise en œuvre des recommandations.

6 Appréciation globale

Le Conseil fédéral prend connaissance avec inquiétude des débordements qui entourent les manifestations sportives. Il constate par la même occasion que les rôles et compétences des autorités de la Confédération et des cantons sont clairement attribués s'agissant de la sécurité et de la protection des manifestations sportives. **Prononcer des mesures à l'encontre des auteurs d'actes de violence⁶⁶ et des clubs sportifs⁶⁷ relève principalement de la compétence des cantons**, et non de la Confédération⁶⁸. L'exécution de ces mesures se fonde sur l'art. 43 Cst.: "Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences". La Confédération ne peut donc pas contrôler la mise en œuvre du droit cantonal⁶⁹.

Avec le concordat contre la violence, les cantons disposent d'un instrument global de prévention de la violence. Le concordat rend superflue une nouvelle compétence de la Confédération. On peine à concevoir qu'il puisse y avoir d'autres mesures législatives plus efficaces que celles qui figurent déjà dans le concordat. En comparaison internationale, il s'avère que la Suisse dispose par ce biais de mesures adéquates pour lutter contre la violence lors de manifestations sportives.

Le Conseil fédéral estime suffisant l'actuel éventail d'instruments de lutte contre la violence lors de manifestations sportives. Ces instruments devraient être toutefois mieux utilisés. Le Conseil fédéral **attend donc des cantons** que, dans le contexte de l'obligation d'autorisation, ils durcissent les conditions d'octroi des autorisations aux clubs pour ce qui est des mesures contre le hooliganisme. Les **mesures introduites pour lutter contre le COVID-19 – billets personnalisés, suppression des places debout ou restrictions à l'encontre des supporters visiteurs – doivent, de l'avis du Conseil fédéral,**

⁶⁶ Interdiction de périmètre, obligation de se présenter à la police et garde à vue; cf. chap. 3.1.1.1.

⁶⁷ Obligation d'autorisation assortie de charges et imputation des frais; cf. chap. 3.1.1.2.

⁶⁸ Cf. chap. 3.1.

⁶⁹ Cf. chap. 5.

Lutte contre le hooliganisme

être maintenues intégralement après la pandémie⁷⁰. Le Conseil fédéral pose également les exigences suivantes:

- Les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne devraient adhérer à la version révisée du concordat contre la violence⁷¹.
- Les cantons devraient prononcer davantage d'obligations de se présenter à la police⁷².
- Les cantons devraient investir davantage de ressources en termes de personnel pour identifier les auteurs d'infractions⁷³.
- Le dialogue entre la police et les supporters doit être intensifié⁷⁴.

Dans le cadre de sa compétence constitutionnelle, la Confédération oblige les cantons et les clubs sportifs à prendre leurs responsabilités comme suit:

- fedpol participe aux visites de matches opérationnelles⁷⁵.
- fedpol recommande et propose des mesures à l'encontre des personnes violentes⁷⁶.

La Confédération apporte aujourd'hui déjà son soutien aux cantons et aux clubs sportifs comme suit:

- Avec HOOGAN, fedpol met à disposition un système d'information indiquant les mesures prises à l'encontre d'individus et contenant également des informations générales sur le comportement typique et les caractéristiques de certains groupes de supporters, ainsi que des rapports sur de précédentes manifestations sportives. Ces informations sont utiles aux cantons lors de l'évaluation policière de la situation en vue de futurs matches⁷⁷.
- fedpol offre la possibilité d'utiliser les données HOOGAN pour les contrôles électroniques d'entrée, comme c'est déjà le cas pour les matches à domicile du club de hockey sur glace EV Zoug⁷⁸.
- En tant que PNIF, fedpol est responsable de l'échange international d'informations policières, délègue l'équipe de spécialistes suisses du hooliganisme aux matches de l'équipe nationale, participe à des groupes de travail internationaux et permet d'intégrer en Suisse les bonnes pratiques de l'étranger⁷⁹.
- fedpol s'engage activement au sein de la PCPS, notamment au sein de ses organes, lors de visites opérationnelles de matches et pour co-diriger le cours "La sécurité dans l'environnement des manifestations sportives" de l'Institut suisse de police⁸⁰.
- fedpol gère l'application informatique du reporting, élabore sur cette base des analyses destinées aux cantons et à d'autres acteurs concernés et publie les chiffres actuels du reporting⁸¹.
- L'OFDF contrôle les voyages transfrontaliers de supporters, en accord avec les cantons.

⁷⁰ Cf. chap. 2.2.

⁷¹ Cf. chap. 3.1.1.1.

⁷² Cf. chap. 3.1.1.1.

⁷³ Cf. chap. 3.1.1.1.

⁷⁴ Cf. chap. 3.1.1.1.

⁷⁵ Cf. chap. 3.2.2.

⁷⁶ Cf. chap. 3.2.3.

⁷⁷ Cf. chap. 4.1.

⁷⁸ Cf. chap. 4.1.

⁷⁹ Cf. chap. 4.2.

⁸⁰ Cf. chap. 4.3 .et 3.2.2.

⁸¹ Cf. chap. 4.4.

Lutte contre le hooliganisme

- La Confédération prononce des interdictions de se rendre dans un pays donné (fedpol) et des interdictions d'entrée (SEM) à l'encontre de supporters violents et procède à des contrôles ad hoc aux frontières (OFDF)⁸².
- fedpol gère le site Internet www.rayonverbot.ch, sur lequel figurent tous les périmètres de Suisse.
- fedpol participe à l'examen du concordat contre la violence⁸³.
- L'OFT contribue de manière substantielle au financement de l'unité de recherche "*Gewalt bei Sportveranstaltungen*" de l'Université de Berne⁸⁴.

La Confédération est prête à soutenir encore davantage les cantons et les clubs sportifs

comme suit:

- fedpol entame un nouveau développement du système d'information HOOGAN devenu obsolète en tenant compte des nouvelles exigences suivantes:
 - HOOGAN doit être complété par une présentation électronique prospective de la situation sportive suisse⁸⁵.
 - HOOGAN doit être complété par des champs de données exploitables supplémentaires afin d'analyser la chaîne entière des événements et de leurs effets⁸⁶.
- Les clarifications visant à établir si les obligations de se présenter à la police pourraient faire l'objet d'un contrôle électronique à l'avenir doivent être soutenues⁸⁷.
- Comme c'est déjà le cas pour le club de hockey sur glace EV Zoug, les données HOOGAN devraient être mises à la disposition d'autres clubs sportifs pour les contrôles électroniques d'entrée⁸⁸.

⁸² Cf. chap. 3.1.2.2.

⁸³ Cet examen porte non seulement sur la version de base du concordat (cf. chap. 5.1) mais également sur sa version révisée (cf. chap. 5.3).

⁸⁴ Cf. chap. 4.6.

⁸⁵ Cf. chap. 4.5.

⁸⁶ Cf. chap. 5.3.

⁸⁷ Cf. chap. 5.3.

⁸⁸ Cf. chap. 5.3 et 4.1.