

Évaluation du Concordat Hooligan

Une évaluation de la mise en œuvre et de l'impact du concordat révisé instituant les mesures contre la violence lors de manifestations sportives

Résumé du rapport final du 15 septembre 2020

Dr. Alain Brechbühl

Christian Schwery

Gian-Reto Pfister

Table des matières

Introduction et méthodologie.....	1
Résultats concernant les données liées aux événements	2
Résultats concernant les mesures policières	2
Résultats concernant les obligations liées au match	4
Résultats concernant l'efficacité globale	4
Bilan	5

Introduction et méthodologie

Le Concordat révisé instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives, ou Concordat contre le hooliganisme en version abrégée, en vigueur depuis 2012, comprend un régime de l'autorisation lié au match assorti d'éventuelles obligations et mesures policières. L'objectif du concordat est de détecter et de prévenir rapidement la violence lors des manifestations sportives. Afin de vérifier la mise en œuvre et l'efficacité du concordat, une évaluation a été organisée sur mandat de la CCDJP (Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police), de la Confédération (fedpol/Office fédéral de la police), de la SFL (Swiss Football League) et des CFF (Chemins de fer fédéraux). Dans ce cadre, des données relatives à la mise en œuvre et aux effets concernant les matchs de Super League sur la période sous revue de la saison 2015/16 à la saison 2018/19 – ont été analysées. Les données HOOGAN

sur les mesures policières ordonnées, des données des autorités concédantes concernant les obligations et les autorisations liées aux matchs, ainsi que toutes les données afférentes aux événements y ont été intégrées (Présentation électronique de la situation sportive suisse [reporting PESSS] pour la saison 2018/19; rapports sur les manifestations sportives des corps de police et rapports des CFF/TPO [Police des transports] pour les saisons 2015/16-2017/18). Des données de perception ont été collectées à l'aide d'un sondage en ligne et de groupes de discussion basés sur celui-ci, avec une composition spécifique aux groupes de parties prenantes.

Résultats concernant les données liées aux événements

Les données liées aux événements montrent que la situation relative aux événements violents entourant les matchs de football est restée stable au cours des différentes saisons de la période sous revue. Selon le tableau de classement du reporting PESSS, le nombre de matchs en rouge (événements violents graves) s'est maintenu à un niveau semblable lors de toutes les saisons. En examinant de plus près les données, il apparaît clairement que ce sont des supporters de clubs visiteurs qui sont majoritairement impliqués dans des faits violents. Le point central des événements se situe indiscutablement hors du stade, la violence physique entre des groupes pouvant être observée en particulier aux points de transfert (et en l'occurrence de manière accrue après le match) entre la gare et le stade. Cependant, de tels faits se sont produits même pendant les trajets en train spécial, principalement sous forme de dommages matériels ou de projection d'objets. Les événements relatés survenant dans le stade concernent principalement l'utilisation de feux de Bengale et de pétards.

Résultats concernant les mesures policières

Les données relatives à l'instauration des mesures policières révèlent que, dans le cadre des matchs de Super League de la période sous revue, ce sont surtout des interdictions de périmètre (387 au total) qui ont été prononcées. Le nombre d'interdictions de périmètre plus courtes (<2 ans) a été supérieur à celui des interdictions de périmètre prolongées (>2 ans). Les prononciations d'obligation de se présenter à la police ont été plus rares (36 en total). L'observation spécifique au site montre que les différents corps de police ont ordonné souvent des mesures policières (interdictions de périmètre et obligations de se présenter à la police) de manière différenciée. Certains corps de police présentent un nombre élevé de mesures ordonnées (maximum: 82 mesures ordonnées), tandis que d'autres affichent un nombre bas (minimum: 12 mesures ordonnées). Il est impossible d'en indiquer ici clairement les raisons, car le nombre de mesures décrétées doit toujours être interprété au regard des données liées aux événements (p. ex. nombre de personnes impliquées). Toutefois, certains éléments ont indiqué que l'allocation de ressources (en personnel) spécifique aux corps représente aussi un facteur important à cet égard.

Si l'on considère la durée entre un événement spécifique (date du match) et l'ordre correspondant, on peut voir que les mesures policières décidées rapidement constituent l'exception. La durée moyenne pour décider d'une interdiction de périmètre est de 168 jours (médiane pour 147), d'une obligation de se présenter à la police de 203 jours (médiane pour 192). La large gamme des valeurs est frappante: pour les interdictions de périmètre, les valeurs s'étendaient d'un jour à 1165 jours. Parmi les facteurs pertinents pour une longue durée, on a réussi à identifier en priorité le fastidieux

u^b

processus d'identification, mais aussi la priorisation parfois plutôt faible des cas individuels dans les corps, les retards dus au droit d'être entendu ou des motivations tactiques.

L'application actuelle des mesures policières a révélé des distinctions variées qui conduisent à des inégalités juridiques. On y a trouvé par exemple la nature et la durée de la mesure décrétée lorsqu'une personne est associée à des faits différents dans le cadre d'un événement. Une autre distinction a porté sur la combinaison d'une interdiction de périmètre et d'une obligation de se présenter à la police, une combinaison pratiquée par de nombreux corps de police, mais ne semblant pas admissible ailleurs. Dans le cadre des entretiens menés, il est apparu pourtant que les corps de police, du moins pour une partie des mesures policières ordonnées, utilisent tout à fait sciemment les caractéristiques pénales des mesures.

L'efficacité des interdictions de périmètre dans la prévention de la violence a été jugée plus faible que celle des obligations de se présenter à la police. Il a toutefois été constaté que les interdictions de périmètre sont généralement respectées par les personnes concernées. Dans le cadre du sondage, une majorité de personnes dans tous les groupes interrogés, à l'exception du fancoaching socioprofessionnel, s'est prononcée pour davantage d'obligations de se présenter à la police. Cette demande semble être fondée en priorité sur le fait que les interdictions de périmètre ne sont que difficilement contrôlables et que des supporters taxés d'une interdiction de périmètre active se rendent malgré tout aux matchs à l'extérieur (sans se rendre dans le périmètre interdit). Afin d'empêcher les supporters concernés de parvenir jusqu'au périmètre interdit, un arrêt exceptionnel est donc souvent intercalé sur les trains spéciaux des CFF pour éviter l'utilisation abusive du frein de secours. Toutefois, la discussion sur les obligations de se présenter à la police a montré des difficultés dans leur mise en œuvre. C'est ainsi qu'ont été soulignés les efforts importants des corps impliqués, mais aussi des personnes concernées. De plus, le manque d'efficacité lors de matchs à domicile a été évoqué. Dans la mesure où les postes de police ouverts (lieu où se présenter pour les personnes concernées) se trouvent souvent à proximité immédiate du stade, un éloignement pur du stade ne peut plus être garanti. De même, les obstacles juridiques accrus ont été mentionnés. Pour résumer, on peut retenir que les obligations de se présenter à la police offrent certes un meilleur éloignement de l'événement global lors de matchs à l'extérieur, mais ne peuvent pas être considérées, du fait de leur mode d'action limité, comme un substitut direct des interdictions de périmètre. La police semble donc porter de l'intérêt aux interdictions de périmètre, avec itinéraire intégré, ou à la possibilité d'une solution éventuellement électronique pour l'obligation de se présenter à la police (par exemple via une demande d'identification ponctuelle avec transmission de la localisation par un terminal mobile).

Une étude de Flotzinger (2020) sur les conséquences des mesures du concordat sur les personnes concernées souligne que le match de football en tant que tel n'est qu'un des motifs pour lesquels les supporters de football se rendent aux matchs à l'extérieur. Il apparaît clairement que les supporters de football entretiennent des liens très étroits et que même des mesures d'éloignement du match ne changent rien à ce milieu social. Les supporters interrogés ont déclaré en outre qu'ils retourneraient au stade au terme de la mesure. Interrogés sur un changement de comportement, la plupart ont déclaré qu'ils seraient plus prudents après l'expiration de la mesure. Il n'en demeure pas moins qu'un véritable changement de comportement, au sens d'une «sortie du Purgatoire», semble irréaliste. Il n'a pas été possible de répondre définitivement à la question de savoir si le concordat, avec ses mesures policières, a un effet dissuasif sur les supporters avant de perpétrer un acte effectif dans le contexte de matchs de football. On peut néanmoins supposer que la probabilité d'être pris sur le fait joue ici un rôle plus conséquent.

Résultats concernant les obligations liées au match

Concernant les obligations liées au régime de l'autorisation des matchs, on peut retenir qu'une grande partie des obligations courantes est déjà consignée dans des documents complémentaires. Cela inclut, par exemple, les concepts de sécurité des stades ou d'autres accords entre les autorités et le stade, voire le club. Par conséquent, il ne paraît donc guère utile de prononcer des obligations individuelles. Des différences évidentes sont apparues pourtant dans les obligations sur les restrictions de la disponibilité d'alcool à l'intérieur du stade. Alors qu'à Lucerne, Saint-Gall et Zurich, de telles restrictions d'alcool ont été régulièrement imposées, cela ne semble pas être le cas dans d'autres sites où se jouent des matchs. Il est également clair que les obligations fortement restrictives, par exemple des billets combinés, n'ont pratiquement jamais été décrétées. Ce sont justement les autorités qui ont établi qu'elles ne pouvaient être mises en œuvre qu'au prix d'efforts accrus.

L'évaluation de l'efficacité des différentes obligations a montré des différences évidentes. L'interdiction de drapeaux et de bannières, et aussi d'alcool, est jugée en principe relativement inefficace. De même, une obligation de place assise est perçue comme plutôt dépourvue d'efficacité. Parmi les obligations jugées efficaces figurent en priorité celles qui améliorent les conditions nécessaires à l'identification réussie de certains individus. Ainsi, les obligations relatives à la mise à niveau de la vidéosurveillance dans les stades ont été perçues comme les plus efficaces. Pourtant, la présentation obligatoire d'une pièce d'identité lors de l'achat de billets et un rapprochement de l'identité à l'entrée du stade (accompagnés d'une comparaison avec la base de données HOGAN et d'IDS) ont figuré aussi parmi les plus efficaces. Du côté des autorités compétentes en matière d'autorisation, on a évoqué l'espoir qu'un tel contrôle d'identité aurait un effet dissuasif sur les supporters violents, qui se plaisent à conserver l'anonymat. La discussion sur l'efficacité des obligations a été menée de manière intense sur un plan général. Du côté des supporters et des clubs, on a insisté en principe sur le caractère plutôt inefficace des obligations. Elles continuent à être perçues par les supporters comme une sanction collective, une contre-réaction de ces derniers étant alors vraisemblable. Les autorités ont pourtant souligné que le régime de l'autorisation renforce leur propre position dans l'organisation des matchs de football et ont déclaré unanimement que la coopération avec les clubs fonctionnait généralement bien.

Résultats concernant l'efficacité globale

En ce qui concerne la perception de l'efficacité globale du concordat, il semble exister un désaccord quant à savoir si le concordat révisé contre le hooliganisme a entraîné une amélioration de la situation en matière de violence autour des matchs de football (57% oui, 43% non). Des voix positives s'élèvent surtout du côté de la police, des autorités compétentes en matière d'autorisation et du Ministère public. Elles mettent en exergue la consolidation de la position des autorités, l'éloignement efficace des personnes violentes et l'effet dissuasif des mesures instituées par le concordat. Les voix critiques, notamment des représentants des CFF, de la police des transports, des clubs et du fancoaching, soulignent que le concordat contre le hooliganisme n'a guère produit de valeur ajoutée. Ceci serait dû surtout à la mise en œuvre différenciée des divers sites de matchs. Mais on critique aussi le fait que les actions de la police se focaliseraient parfois trop fortement sur le concordat contre le hooliganisme, ce qui aurait amené un durcissement contreproductif des fronts entre autorités/police et supporters. Le mélange d'états de fait variés, dans la définition de la violence du concordat, serait également pertinent ici. Que l'usage d'engins pyrotechniques, en tant

qu'éléments stylistiques, soit considéré aussi comme un comportement violent, selon la définition, paraît toujours être désapprouvé de l'avis des supporters. Les parties prenantes interrogées s'accordent à dire que la mise en œuvre du concordat implique des efforts considérables et que la violence, en tant que problématique sociale, ne peut pas être résolue par le concordat contre le hooliganisme. Ainsi, de nombreuses personnes ont évoqué qu'un déplacement de la violence (par exemple vers des ligues inférieures) ne pouvait pas être exclu en cas de décision de mesures restrictives complémentaires.

Bilan

Au titre du bilan, on peut retenir que le concordat éloigne efficacement les supporters concernés des stades, mais que la mise en œuvre actuelle de leur éloignement de l'événement global (voyage compris) montre des lacunes =, ce que les autorités ont précisément critiqué. Le fait qu'une grande partie des événements se déroule désormais hors des stades démontre néanmoins les limites du concordat, et notamment l'interdiction de périmètre qui fut la mesure policière d'éloignement la plus fréquente pendant la période sous revue. L'obligation de se présenter à la police ne peut pas non plus être considérée comme une solution du fait de diverses restrictions, bien qu'un formulaire électronique pourrait améliorer son adéquation. Il apparaît clairement que les différentes administrations usent en partie différemment des mesures policières d'éloignement. De même, le caractère pénal des mesures policières semble être ici exploité sciemment. Mais le fait que les mesures policières d'éloignement puissent être employées en tant que «mesures immédiates» paraît être l'exception évidente dans le quotidien de la police. La difficulté à identifier les individus concernés paraît être pertinente à cet égard.

Si l'on examine les données des événements analysés, on peut retenir que le nombre de matchs de football impactés par des événements violents a été relativement stable sur la période sous revue. Le genre d'influence que le concordat contre le hooliganisme a eu sur ces chiffres est une question à laquelle on peut difficilement répondre avec les données disponibles. Le concordat contre le hooliganisme ne semble pas avoir généré une réduction globale des incidents violents. L'effet préventif de ce concordat paraît survenir principalement lors de l'identification réussie d'un hooligan. Et c'est précisément là qu'apparaît l'une des grandes difficultés du travail de la police lors de matchs de football. Les données ne nous permettent pas de déduire un effet complémentaire du concordat en matière de prévention de la violence. On peut supposer qu'il faut travailler en plus avec des projets de prévention lancés précocement (p. ex. projets d'information, travail social).

On peut également noter que l'introduction du régime de l'autorisation a renforcé la position des autorités et qu'en conséquence, des solutions de compromis apparemment acceptables pour tous sont régulièrement élaborées. De même, la coopération entre les sites des matchs s'est intensifiée sur la base du concordat. Mais l'évaluation a révélé aussi ses effets contreproductifs. Ainsi, la relation entre supporters et autorités semble avoir connu une évolution négative, car le concordat est perçu majoritairement par les supporters comme un instrument illégitime. Les contre-réactions des supporters aux obligations restrictives illustrent également ce point. Une focalisation plus forte du concordat sur la lutte contre les actes de violence avec intention de nuire serait en conséquence bénéfique ici.

Nous recommandons de faire procéder à des clarifications juridiques sur la prononciation de mesures policières, dans le but de contribuer à l'égalité juridique. Il conviendrait également

u^b

d'éclaircir les possibilités demandées d'intégration des voyages en train spécial dans les interdictions de périmètre ainsi que d'application simplifiée de l'obligation de se présenter à la police (p. ex. sous forme électronique). Un large débat sur les pratiques actuelles afférentes aux déplacements des supporters devrait se tenir par ailleurs. Il faudrait clarifier ici si une forme de système d'incitation pourrait éventuellement contribuer à susciter un comportement réglementaire. En outre, l'identification des individus violents semble être une difficulté. L'introduction de contrôles des pièces d'identité à l'entrée des stades, sollicitée à cette fin par de nombreuses parties prenantes, et qui doit contribuer en même temps à éloigner les supporters en quête de violence, devrait d'abord être soumise à un examen critique sur sa faisabilité et son efficacité. En effet, des connaissances fondées sur des preuves, qui permettraient d'expliquer l'adéquation d'une telle mesure, font défaut à ce jour