



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ

Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht

Disposition constitutionnelle sur les mesures de lutte contre la violence dans le cadre des manifestations sportives

Rapport explicatif relatif à l'avant-projet

Décembre 2006

Condensé

Le phénomène de la violence, latente ou patente, dans le cadre des manifestations sportives ne cesse de prendre de l'ampleur au niveau international. Afin de contrer cette tendance et de donner aux autorités les moyens nécessaires pour maîtriser la situation lors de futures manifestations sportives telles que l'EURO 08, les Chambres fédérales ont inscrit dans la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure¹, au printemps 2006, des dispositions visant à lutter contre ce type de violence. Ces dispositions comprennent l'instauration d'un système d'information national sur les hooligans et une série de mesures préventives, s'appliquant par paliers, visant à les empêcher de commettre des actes de violence. Elles prévoient également la possibilité de saisir, séquestrer et confisquer du matériel de propagande dont le contenu incite à la violence.

Lors des délibérations parlementaires, une controverse s'est élevée quant à la constitutionnalité de trois des cinq mesures préventives proposées : l'interdiction de périmètre, l'obligation de se présenter à la police et la garde à vue. Le Parlement a, par conséquent, décidé de limiter la durée de validité de ces trois mesures à la fin 2009 pour s'assurer que les adaptations nécessaires du droit seraient aussitôt entreprises.

Le Parlement a, par la suite, chargé le Conseil fédéral, par le biais d'une motion de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats², de veiller à ce qu'une base juridique suffisante permette de poursuivre l'application des mesures citées après l'échéance de leur durée de validité, soit par une modification de la Constitution, soit par la conclusion d'un concordat. La motion Joder³ poursuit le même objectif. En outre, il faut citer l'initiative parlementaire Berset⁴, qui demande une législation fédérale durable et un équilibre entre prévention et répression. La Confédération a aussitôt entrepris l'élaboration d'une base constitutionnelle, afin que les mesures adoptées ce printemps puissent être reconduites dès leur échéance, comme le demande la CAJ-E. Les cantons envisagent de décider au printemps 2007 s'ils donneront la préférence à l'article constitutionnel ou au concordat.

Nous vous proposons donc ici une disposition constitutionnelle qui, en conférant au Conseil fédéral la compétence globale expresse de légiférer sur des mesures contre le hooliganisme, lui donnera le pouvoir d'édicter des mesures préventives et répressives propres à éloigner la violence des stades et de leurs abords, ainsi que des autres scènes sportives. Elle complète l'article constitutionnel relatif au sport (art. 68).

¹ LMSI, RS 120; la modification entrera en vigueur le 1er janvier 2007.

² Motion CAJ-E du 24.1.2006. Mesures contre les violences lors de manifestations sportives (06.3004)

³ Motion Joder du 20.3.2006. Mesures de lutte contre la violence lors de manifestations sportives. Base constitutionnelle (06.3064)

⁴ Initiative parlementaire Berset du 23.6.2006. Loi relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives (06.454)

1 Introduction

1.1 Objectif

Le présent projet de disposition constitutionnelle sur la lutte contre le hooliganisme répond à la volonté du Conseil fédéral de donner une base constitutionnelle claire et durable aux mesures de lutte contre la violence dans le cadre des manifestations sportives inscrites dans la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI). Il vise à donner à la Confédération une compétence expresse de légiférer pour prévenir et maîtriser la violence dans le cadre des manifestations sportives.

1.2 Contexte

Le hooliganisme – comportement agressif, potentiellement ou effectivement violent, de groupes ou d'individus en relation avec des manifestations sportives – s'est étendu ces dernières années de l'Angleterre à l'Europe continentale. Plusieurs événements dramatiques ont marqué les esprits en révélant l'existence et les conséquences de ce phénomène : citons les incidents tragiques de la finale de la coupe d'Europe 1985 dans le stade belge de Heysel, qui ont fait 39 morts, ou le cas du gendarme Nivel, en France, qui, grièvement blessé lors d'affrontements de rue entre des hooligans et les forces de l'ordre, est maintenant handicapé à vie. Aujourd'hui, le hooliganisme est aussi en Suisse un épiphénomène de presque toutes les rencontres de hockey sur glace et de football au niveau national et fait peser une menace sur les amateurs de sport.

La Suisse s'est peu à peu unie aux efforts des pays européens pour maîtriser la violence et les débordements dans les stades. Elle a ainsi ratifié la convention du Conseil de l'Europe sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football⁵ en 1990. Huit ans plus tard, l'Observatoire suisse du hooliganisme a été créé à l'instigation de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse. Il a pour but de coordonner la lutte contre le hooliganisme avec les unités de police cantonales, les autorités fédérales en matière de sécurité, les exploitants des stades et les organisations sportives. Il est cependant apparu que les possibilités actuelles des polices cantonales et les sanctions pénales ne suffisaient pas pour faire face à ce problème.

Au niveau fédéral, divers travaux ont donc été entrepris pour trouver des solutions. Ils ont abouti, au printemps 2003, à une procédure de consultation portant notamment sur une base légale en vue de la création d'un système d'information destiné à recueillir des données sur les hooligans. Dans la perspective de l'EURO 2008 principalement (et de la coupe du monde de hockey 2009), les cantons ont réclamé une réglementation fédérale qui permettrait de déployer rapidement des moyens efficaces et comblerait les lacunes de la lutte contre la violence dans le cadre des manifestations sportives. En août 2005, le Conseil fédéral a soumis au Parlement une modification de la LMSI allant en ce sens⁶. Il proposait cinq mesures s'appliquant par paliers : la création d'un système d'information sur les hooligans,

⁵ RS 0.415.3

⁶ Message du 17 août 2005 relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure ; FF 2005 5285

l'interdiction de se rendre dans un pays donné, l'interdiction de périmètre, l'obligation de se présenter à la police et la garde à vue.

Alors que la constitutionnalité des deux premières mesures nommées n'a fondamentalement pas été contestée aux Chambres fédérales, des divergences d'opinion sont apparues quant à celle des trois dernières. Le point de vue du Conseil des Etats s'est finalement imposé, et les trois mesures controversées ont vu leur durée de validité limitée à la fin de 2009. Parallèlement, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E) a déposé une motion⁷ chargeant le Conseil fédéral de veiller à ce que ces mesures soient reconduites au-delà de 2009. Contrairement à cette motion, qui ne précise pas si cet objectif doit être atteint par la conclusion d'un concordat ou par une modification de la Constitution, la motion Joder⁸ demande explicitement la création d'une base constitutionnelle. Mentionnons également l'initiative parlementaire Berset⁹, qui demande une législation fédérale durable et un équilibre entre mesures préventives et mesures répressives.

La modification de la LMSI a été adoptée par le Parlement le 24 mars 2006¹⁰. Des membres de plusieurs associations de football et de hockey sur glace ont lancé un référendum, mais sans réussir à réunir le nombre de signatures nécessaire.

Deux options s'offraient donc : la création d'une base constitutionnelle au niveau fédéral ou l'élaboration d'un concordat par les cantons. Ces derniers envisagent de décider définitivement au printemps 2007 s'ils donneront la préférence à la disposition constitutionnelle ou au concordat. Néanmoins, le Conseil fédéral a entrepris les travaux d'élaboration d'une nouvelle disposition constitutionnelle dès l'été 2006, en accord avec les cantons, afin que les mesures temporaires adoptées ce printemps puissent être reconduites sur une base juridique suffisante dès l'échéance de leur durée de validité. Même si les cantons optent pour le concordat, il poursuivra ses travaux tant qu'il ne sera pas certain que la réglementation cantonale puisse être mise en œuvre à temps.

Selon le calendrier établi, le Conseil fédéral pourrait transmettre au Parlement le message relatif à la nouvelle norme constitutionnelle à la mi-septembre 2007 au plus tard. Le Parlement pourrait ainsi avoir clos ses délibérations à la session d'automne 2008 ; le projet serait alors prêt à être soumis au peuple et aux cantons durant le premier semestre 2009. En cas d'acceptation, la nouvelle disposition constitutionnelle entrerait en vigueur en temps voulu, soit à la fin de 2009.

⁷ Motion CAJ-E du 24.1.2006. Mesures contre les violences lors de manifestations sportives (06.3004)

⁸ Motion Joder du 20.3.2006. Mesures de lutte contre la violence lors de manifestations sportives. Base constitutionnelle (06.3064)

⁹ Initiative parlementaire Berset du 23.6.2006. Loi relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives (06.454)

¹⁰ RO 2006 3703

2 Commentaire de la disposition constitutionnelle

2.1 Nature de la disposition

Le présent projet vise à habiliter la Confédération à légiférer pour maintenir la sécurité et l'ordre publics dans le cadre des manifestations sportives. Elle pourra prendre les mesures préventives et répressives nécessaires pour éviter les violences dans le cadre de ces manifestations ou bien pour les maîtriser. La nouvelle disposition constitutionnelle lui donne une compétence législative globale ayant une force dérogatoire subséquente.

La compétence de la Confédération est globale en ce sens qu'elle n'est pas limitée aux principes. Au contraire, la Confédération se voit conférer le droit d'édicter des dispositions concrètes propres à assurer une protection efficace contre les débordements et les violences dans le cadre des manifestations sportives. Elle peut, en se fondant sur cette disposition, entreprendre tout ce qui est nécessaire et approprié pour remplir la nouvelle tâche qui lui est confiée.

La compétence de la Confédération a une force dérogatoire subséquente en ce sens qu'elle est en concurrence avec les dispositions législatives cantonales. Les cantons peuvent légiférer tant que la Confédération ne fait pas usage de sa compétence. Mais si cette dernière exerce son pouvoir de légiférer, celui-ci prime les compétences cantonales et les dispositions fédérales adoptées dérogent aux réglementations cantonales, lorsque celles-ci existent. Ces dernières ne deviennent caduques que dans la mesure où le législateur fédéral fait usage de sa compétence.

La nouvelle disposition constitutionnelle habilite la Confédération à légiférer dans le domaine considéré, sans toutefois l'y obliger. La Confédération, se fondant sur ses compétences dans le domaine de la sécurité, a déjà fait usage de son pouvoir législatif en complétant la LMSI par des mesures préventives visant à lutter contre le hooliganisme. La nouvelle disposition donne à ces mesures une base constitutionnelle expresse – c'est là son objectif principal. Elle offre cependant à la Confédération la possibilité de prendre des mesures (préventives ou répressives) différentes ou plus sévères, susceptibles d'enrayer la violence dans les stades.

2.2 Place dans la systématique de la Constitution (Cst.)

Les débordements violents qui ont lieu dans le cadre des manifestations sportives portent atteinte à la sécurité et à l'ordre publics. Ils menacent des biens juridiques protégés classiques tels que la vie, la santé, la liberté et la propriété. Vu la nature de ces biens juridiques et l'objectif de la présente modification, le projet relève essentiellement du domaine de la sécurité intérieure. La disposition constitutionnelle proposée fonde une nouvelle compétence de la Confédération dans ce domaine.

Cette compétence étant toutefois exclusivement limitée à l'adoption des dispositions nécessaires pour prévenir la violence et maîtriser les situations de danger grave en relation avec les manifestations sportives, nous proposons de ne pas placer la nouvelle norme parmi les dispositions de la Constitution relatives à la sécurité (art. 57 à 61) mais de compléter l'article sur le sport (art. 68) de la section 3 « Formation, recherche et culture », afin, d'une part, de souligner le lien étroit avec le sport et, d'autre part, de mettre en exergue le

caractère limité du champ d'action de la Confédération. En mettant au premier plan le lien matériel avec le sport, nous signalons en outre que la nouvelle disposition (limitée, comme nous l'avons dit, aux débordements violents dans le cadre des manifestations sportives) ne met pas en question le partage des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la sécurité.

2.3 Objectifs de la disposition constitutionnelle

Les événements sportifs lors desquels se manifestent les hooligans et autres auteurs de trouble excèdent souvent le cadre des rencontres régionales ou cantonales. Il ne s'agit donc pas seulement d'assurer la coopération intercantonale en vue de la préparation et du déroulement de manifestations sportives déterminées. Il s'est avéré qu'il était nécessaire de procéder de manière uniforme et ciblée, en appliquant des mesures spécifiques, pour combattre le fléau qu'est le hooliganisme.

La disposition constitutionnelle proposée permettra à la Confédération d'édicter un ensemble de mesures vaste et cohérent, uniforme à l'échelle suisse, pour prévenir et maîtriser la violence et les débordements dans le cadre des manifestations sportives. Cette compétence comblera, de l'avis général, une lacune dans la prévention de la violence.

Sur cette base, il sera possible de reconduire telles quelles les mesures inscrites dans la LMSI. Notamment, la nouvelle disposition fondera la compétence de la Confédération en ce qui concerne les mesures dont la légalité était controversée lors de la modification de la LMSI. Elle offre comme avantage que toutes les dispositions visant à la lutte contre le hooliganisme pourront rester rassemblées dans une loi fédérale au lieu d'être réparties entre les législations fédérale (interdiction de se rendre dans un pays donné, banque de données sur les hooligans) et cantonales (interdiction de périmètre, obligation de se présenter à la police, garde à vue). Nous aurons encore le loisir d'examiner si ces dispositions doivent rester dans la LMSI ou inscrites dans un autre acte mieux approprié.

2.4 Contenu et portée de la disposition constitutionnelle

La disposition constitutionnelle proposée est centrée sur l'idée d'assurer le déroulement en bon ordre des manifestations sportives et de prévenir la violence liée à ces manifestations. Elle ne précise pas par quels moyens le législateur doit atteindre cet objectif. Que ce soit en Suisse ou dans les pays voisins, les autorités privilégient à l'heure actuelle les mesures de prévention spéciale et concentrent leurs efforts sur les instruments de droit administratif, sachant que les moyens offerts par le droit pénal n'ont pas suffi à ce jour pour maîtriser le phénomène de la violence dans les stades. La disposition constitutionnelle proposée n'exclut cependant pas la mise en œuvre de moyens répressifs.

Sur le plan matériel, le champ d'application de l'art. 68, al. 4, Cst. englobe toutes les manifestations sportives, qu'elles aient lieu au niveau international, national ou local. On veut éviter ainsi que la violence ne se déplace vers les ligues inférieures. Peu importe également que ces manifestations soient gratuites ou que les spectateurs doivent payer une entrée. La discipline sportive ne joue non plus aucun rôle. Certes, c'est surtout lors de matches de football et de hockey sur glace que des débordements ont été observés, mais il n'est pas

exclu qu'ils s'étendent à d'autres sports ; une telle évolution se dessine dans le secteur du basket.

Etant donné l'objectif de la disposition constitutionnelle, il est évident que le législateur fédéral ne doit pas se borner à prendre des mesures sur le lieu même de la manifestation. Les violences et les débordements n'ont pas lieu uniquement dans les stades, surtout si c'est là que se concentre le dispositif de sécurité. Les fauteurs de trouble cherchent l'altercation ailleurs, si bien que la violence se déplace vers les abords des stades et les centres-villes. L'expérience montre que les retransmissions des matches sur écran géant dans des lieux publics contribuent aussi à multiplier les débordements en dehors du lieu de la manifestation. A contrario, la disposition constitutionnelle n'englobe pas les mesures servant à assurer le bon déroulement de grandes manifestations non sportives dans des stades et des salles de sport polyvalents.

Le champ d'application personnel de la disposition constitutionnelle proposée englobe les personnes qui participent à une manifestation sportive en tant que spectateurs, mais aussi, conformément à ce que nous venons d'exposer, les supporters et les fans qui ne se trouvent pas directement sur le lieu du match mais qui se livrent au désordre et à la violence dans des lieux publics, en relation avec la manifestation sportive. Le lien entre les actes de violence et la manifestation sportive découle de la proximité temporelle et thématique entre les deux événements. Notons encore que la disposition constitutionnelle ne vise pas la violence entre sportifs ou autres acteurs des manifestations sportives (entraîneurs, dirigeants des clubs sportifs, etc.).

3 Aspects juridiques

3.1 Compétences actuelles de la Confédération en matière de sécurité intérieure

Les normes visant à assurer le maintien du calme et de l'ordre lors des manifestations sportives appartiennent au domaine de la sécurité intérieure. Le maintien de la sécurité intérieure est une tâche de l'Etat qui relève pour l'essentiel de la compétence primaire des cantons. La Confédération dispose cependant dans ce domaine de compétences ponctuelles, qui font l'objet du présent chapitre.

3.1.2 Compétence explicites

La Constitution comprend plusieurs dispositions qui donnent expressément à la Confédération des compétences législatives applicables à certains points ou aspects de la sécurité intérieure, par exemple l'art. 58, al. 2 et 3 (soutien de l'armée aux autorités civiles), l'art. 61 (protection civile) ou l'art. 123 (droit pénal).

L'art. 123 Cst. donne à la Confédération une compétence législative globale dans le domaine du droit pénal. Se fondant sur cette compétence, la Confédération peut édicter des normes qui s'ajouteraient aux dispositions du code pénal pour sanctionner les actes condamnables commis lors des débordements entraînés par les manifestations sportives. Cependant, ces normes ne sauraient s'appliquer qu'a posteriori, lorsque ces actes sont déjà perpétrés. La compétence en matière de droit pénal de la Confédération ne l'habilite en rien à prendre des

mesures pour empêcher que ces actes n'aient lieu. L'art. 123 Cst. ne peut donc pas servir de base constitutionnelle aux mesures orientées sur la prévention spéciale qui sont, selon notre entendement actuel, à mettre au premier plan et qui ont été instaurées par la modification de la LMSI.

Les art. 173, al. 1, let. b, Cst. (mesures prises par l'Assemblée fédérale pour préserver la sécurité intérieure) et 185, al. 2, Cst. (mesures prises par le Conseil fédéral pour préserver la sécurité intérieure) – tous deux formulés comme des compétences des organes de la Confédération – habilite cette dernière à agir, mais uniquement dans des circonstances exceptionnelles, pour faire face à des troubles graves de l'ordre public ou de la sécurité intérieure, présentant une menace imminente. Les dispositions de la LMSI visent toutefois à lutter contre les manifestations ordinaires du hooliganisme et n'entrent pas dans cette catégorie.

3.1.3 Compétences implicites

Outre les dispositions constitutionnelles spécifiques qui lui donnent des compétences législatives expresses, la Confédération dispose de certaines compétences implicites. Dans le domaine de la sécurité intérieure, elles l'autorisent à agir sans base juridique explicite et à prendre les mesures nécessaires à sa propre protection ou à la protection de ses organes et institutions. Ces compétences dites inhérentes appartiennent à la Confédération en raison de sa qualité d'Etat et sont justifiées par la simple existence de l'Etat fédéral en tant que tel. Une compétence inhérente comprenant des pouvoirs législatifs ne peut être invoquée que s'il s'agit d'écartier un danger qui présente un caractère existentiel pour l'Etat. Le hooliganisme est sans aucun doute un phénomène à prendre au sérieux qui peut gravement troubler l'ordre public. Les désordres, la violence et les débordements qu'il entraîne ne sont toutefois pas de nature à menacer l'Etat dans son existence, ni à mettre en danger ses organes et institutions. La compétence inhérente de la Confédération dans le domaine de la sécurité ne lui donne donc pas le pouvoir de légiférer sur des mesures préventives visant les personnes violentes dans le contexte du hooliganisme.

3.1.4 Compétence de coordination

Selon l'art. 57, al. 2, Cst., la Confédération et les cantons doivent coordonner leurs efforts en matière de sécurité intérieure. Cette disposition ne crée pas seulement un devoir de coordination ; elle fonde également des compétences, mais dans un sens étroitement délimité. Ainsi, la Confédération a une compétence législative, liée au devoir de coordination statué à l'art. 57, al. 2, Cst., mais uniquement s'il s'agit de questions de sécurité qui sont au moins en partie de son ressort et qui, de son point de vue, doivent être coordonnées, avec sa participation ou sous sa direction. La compétence fédérale ne doit cependant pas avoir une importance marginale. Si ces conditions sont réunies, la Confédération peut même faire usage de cette compétence législative pour régler des points qui relèvent de la compétence des cantons. Etant donné que cette norme n'est réputée créer une compétence fédérale que dans ce sens étroit, elle ne peut pas, de manière générale, servir de base constitutionnelle aux mesures contre la violence dans le cadre des manifestations sportives. Le principe de la responsabilité primaire des cantons en matière de sécurité intérieure sur leur territoire vaut également en matière de coordination. Lors de l'instauration des mesures contre la violence dans le cadre des manifestations sportives, seule la création de la banque de données

nationale sur les hooligans a été fondée sur la compétence de coordination de la Confédération découlant de l'art. 57, al. 2, Cst.¹¹

3.1.5 Conclusion

La Confédération dispose uniquement de compétences sectorielles ou fragmentaires dans le domaine de la sécurité intérieure. Ces compétences ne l'habilitent que de manière restreinte à légiférer pour prévenir et maîtriser la violence dans le cadre des manifestations sportives, particulièrement en ce qui concerne les mesures préventives.

3.1.6 Relation entre la nouvelle disposition constitutionnelle et les autres normes de compétence

Le présent projet de disposition constitutionnelle vise à donner à la Confédération la compétence d'édicter les dispositions nécessaires pour pouvoir faire face, par des mesures appropriées, à la violence dans le cadre des manifestations sportives. Comme nous l'avons déjà dit, la Confédération est habilitée par d'autres normes de compétence à réglementer une partie de cette matière, bien que dans une mesure très limitée. Ces compétences partielles subsisteront après la création d'une compétence spécifique destinée à régler le problème du hooliganisme, mais c'est la nouvelle disposition, en tant que règle générale, qui passera en principe au premier plan s'agissant des mesures préventives et répressives contre la violence dans le cadre des manifestations sportives.

3.2 Obligations internationales

La nouvelle disposition n'est pas contraire, dans son orientation générale, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹² ni à la Convention européenne des droits de l'homme¹³. Il faudra, lors de l'élaboration de la législation d'exécution, veiller à ce que le détail des dispositions soit conforme avec ces règles de droit international et avec les droits fondamentaux.

En outre, le projet crée les conditions nécessaires pour que la Confédération puisse jouer un rôle actif lors de la mise en œuvre des exigences de la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football¹⁴. Cette convention, ratifiée par la Suisse en 1990, vise à harmoniser les normes de sécurité au sein de l'Europe et oblige les Etats parties à légiférer pour prendre des mesures destinées à prévenir la violence lors des matches de football et autres manifestations sportives. Les Etats parties s'engagent également à prendre des mesures pour exclure les auteurs de troubles connus.

¹¹ Voir FF **2005 5310**

¹² Pacte II; RS **0.103.2**

¹³ CEDH; RS **0.101**

¹⁴ RS **0.415.3**

La mise en œuvre des obligations de droit international a lieu en fonction du partage des compétences au sein de l'Etat partie. Selon la nouvelle disposition constitutionnelle, la compétence de concrétiser la convention appartient en premier lieu à la Confédération.

4 Conséquences de la nouvelle norme constitutionnelle

Les conséquences d'une nouvelle norme constitutionnelle n'apparaissent en règle générale qu'à l'élaboration de la législation d'exécution. On peut toutefois déjà prédire que le budget et les effectifs de la Confédération ne seront que marginalement touchés par la disposition proposée. Il est probable que les conséquences pourront être compensées au sein du Département fédéral de justice et police. Nous renvoyons pour le reste au message relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure¹⁵.

5 Programme de la législature

Le présent projet n'est pas annoncé dans le programme de la législature.

¹⁵ Voir FF 2005 5308