

N° 31

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 octobre 1986.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), sur le projet de loi, autorisant la ratification d'une Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives, et notamment de matches de football.*

Par M. Auguste CAZALET,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Michel Caldaguès, Auguste Cazalet, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longeq ueue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.*

Voir le numéro :  
Sénat : 493 (1985-1986).

Traités et conventions. — Football - Sports - Violence.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>Introduction : La rapidité de l'élaboration, de la signature et des premières ratifications de la Convention de Strasbourg .....</b>	<b>3</b>
<b>I. — La genèse de la Convention de Strasbourg .....</b>	<b>4</b>
A. — <i>Les travaux du Conseil de l'Europe .....</i>	<i>4</i>
B. — <i>Les incidents du Stade du Heysel .....</i>	<i>5</i>
<b>II. — Le contenu de la Convention de Strasbourg : une portée essentiellement déclaratoire .....</b>	<b>5</b>
A. — <i>L'engagement de prendre, dans l'ordre interne, les mesures propres à prévenir et dissuader les débordements de spectateurs .....</i>	<i>5</i>
B. — <i>La volonté réaffirmée d'une coopération internationale .....</i>	<i>7</i>
C. — <i>La création d'une structure administrative : le « Comité permanent » ..</i>	<i>7</i>
<b>CONCLUSIONS FAVORABLES DU RAPPORTEUR .....</b>	<b>8</b>

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est invité à se prononcer sur l'approbation d'une Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors des manifestations sportives, et notamment des matches de football. Cette convention a été élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe à une vitesse exceptionnelle, puisqu'entre le 11 juin, date de la décision d'élaboration d'une convention et le 23 juillet, date d'approbation du projet de convention par les ministres européens compétents, il s'est écoulé un peu plus d'un mois.

Les délais de ratification et d'entrée en vigueur sont tout aussi remarquables : ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe le 19 août 1985, la convention est entrée en vigueur dès le 1<sup>er</sup> novembre de la même année entre les trois premiers pays qui l'ont ratifiée. Cette rapidité a été facilitée par le fait que le Danemark et le Royaume-Uni l'ont signée sans réserve d'une approbation par leurs parlements nationaux, la Suède les rejoignant un peu plus tard, puis l'Italie et l'Islande. La France, qui l'a signée le 12 mars 1986, entame aujourd'hui sans tarder son processus de ratification.

Cette célérité inaccoutumée s'explique par deux séries de raisons qui se renforcent mutuellement.

— la convention de Strasbourg répond à une volonté politique unanime ;

— son contenu soulève d'autant moins de difficultés que, purement déclaratoire, il reproduit fidèlement les déclarations d'intention que, depuis quelques années, formulent les pays du Conseil de l'Europe sous la forme de recommandations ou de résolutions.

## I. — La genèse de la Convention de Strasbourg.

Si la Convention de Strasbourg répond manifestement à une volonté politique des gouvernements européens de répondre par un acte international à l'émotion provoquée par les tragiques événements du stade du Heysel, elle n'a pu toutefois être élaborée et adoptée dans des délais aussi brefs que parce qu'elle avait été préparée par une longue réflexion et de nombreuses recommandations du Conseil de l'Europe.

### A. — *Les travaux du Conseil de l'Europe.*

La violence dans les stades liée aux compétitions sportives n'est pas un phénomène nouveau qui serait lié à quelque évolution récente de nos sociétés. Des statistiques récentes, publiées par le Conseil de l'Europe, sont fort opportunément venues rappeler que depuis 1902, les algarades déclenchées lors des matches de football ont fait 952 morts et 4 057 blessés.

Le Conseil de l'Europe se préoccupe de ce phénomène depuis une dizaine d'années. A la suite d'un congrès sur la violence et le sport organisé en septembre 1977 à Bruxelles, les ministres européens responsables du sport se sont réunis à Londres en avril 1978 pour adopter une première *résolution* dans laquelle ils chargeaient un comité spécialisé, le *Comité pour le développement du sport* (C.D.S.), de proposer les mesures les plus propres à bannir la violence des manifestations sportives. Le comité a travaillé en liaison avec diverses associations sportives, et les ministres européens chargés du sport ont régulièrement poursuivi leurs rencontres et leurs échanges de vues.

Le 28 juin 1983, l'assemblée parlementaire a estimé les travaux suffisamment avancés pour adopter une *recommandation* n° 963 relative aux moyens culturels et éducatifs de réduire la violence, dont une large partie traite de la violence liée au sport et dont les dispositions sont assez fidèlement reproduites par la Convention de Strasbourg qui nous occupe. Celles-ci ont encore été précisées par une *déclaration* (MSL-GT (83) des ministres européens responsables du sport et par une *recommandation* (n° R (84)-8) du 19 mars 1983 du Comité des ministres.

La question s'est rapidement posée de savoir s'il était opportun de transformer en convention internationale ces déclarations d'intention dans lesquelles les gouvernements exprimaient leur détermination d'agir contre la violence par l'application de mesures efficaces. La forme des recommandations sembla dans un premier temps plus appropriée et non sans raisons : la réduction de la violence dans les stades ressortit plus de mesures de police d'ordre interne que de la coopération entre les nations.

### **B. — *Les incidents du stade du Heysel.***

Cependant à la suite des graves incidents survenus au stade du Heysel en Belgique, en mai 1985, au cours desquels trente-huit personnes devaient trouver la mort, les gouvernements européens ont estimé qu'ils marqueraient mieux leur volonté de lutter contre les violences sportives s'ils se liaient par un texte international ayant une valeur juridique supérieure. Aussi ont-ils convenu, au mois de juin 1985, de préparer, de négocier et de signer une « Convention sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives, et notamment de matches de football ».

## **II. — Le contenu de la Convention de Strasbourg : une portée essentiellement déclaratoire.**

La Convention de Strasbourg s'inspire fidèlement des déclarations et recommandations antérieures du Conseil de l'Europe. Aussi ne doit-on pas s'étonner que la plupart des engagements qu'elle comporte aient une valeur plus déclaratoire que véritablement contraignante.

A côté d'un catalogue de précautions de police que les gouvernements s'engagent à prendre dans l'ordre interne, figurent quelques dispositions de coopération internationale, notamment en matière judiciaire.

### **A. — *L'engagement de prendre, dans l'ordre interne, les mesures propres à prévenir et dissuader les débordements de spectateur.***

Le catalogue des mesures propres à prévenir, dissuader et réprimer les actions de violence figure à l'article 3. Il est enrichi par les mesures complémentaires de l'article 6.

Sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans le détail de dispositions au demeurant fort générales, et qui relèvent du simple bon sens, signalons par exemple que la convention invite les États parties à prévoir la mobilisation de services d'ordre « suffisants » dans les stades et le long des routes de passage, à inciter les clubs de supporters à encadrer de façon responsable l'organisation de leurs déplacements, et à infliger aux auteurs de troubles des peines « appropriées ». La convention préconise également la séparation en tribunes distinctes des équipes rivales de supporters, ce qui suppose, évidemment, que la conception et la structure des stades permettent un contrôle efficace de la vente des billets et de la canalisation des foules. L'article 6 précise sur ce sujet que les États doivent coopérer avec les organisations sportives et les propriétaires de stades pour la planification et l'exécution de la structure matérielle des stades, lorsque nécessaire.

La convention souligne également le rôle que joue la consommation d'alcool et de drogues dans les débordements de spectateurs. Aussi prévoit-elle un ensemble de mesures qui vont de l'exclusion de personnes sous l'influence de l'alcool à l'interdiction d'introduire des boissons alcoolisées. Toutefois, et contrairement aux propositions initiales, il n'est prévu que « de restreindre, et, de préférence, interdire » la vente et la distribution dans le stade même de ces boissons alcoolisées. Cette apparente contradiction s'explique sans doute par l'existence de raisons commerciales : il peut être dans certains cas délicat d'interdire la vente de ces produits lorsque la société ou l'entreprise qui patronne le match a des liens avec ce commerce particulier.

La convention prévoit enfin une série de mesures destinées à agir directement sur le public.

Elle invite les États à doter les stades d'un système de communication efficace avec le public et à en faire pleinement usage. A plus long terme, elle envisage également des mesures sociales et éducatives de nature à développer la notion de fair-play, particulièrement dans la jeunesse. Dernier élément, les États s'engagent à infliger aux auteurs de troubles des peines « appropriées ».

Ces divers engagements des États, qui dans l'ensemble relèvent de mesures de police internes, n'ont pas à proprement parler de valeur contraignante et du fait de leur rédaction très générale, n'ont pas force de loi dans l'ordre juridique interne. Aussi, l'article premier dispose-t-il que les États s'engagent à prendre dans les limites de leurs dispositions constitutionnelles respectives les mesures nécessaires pour donner effet aux dispositions de la présente convention.

**B. — *La volonté réaffirmée d'une coopération internationale.***

La Convention de Strasbourg évoque également l'avantage d'une coopération internationale relative à l'échange d'information et à la répression des auteurs d'actes de violence.

Sur le premier point, l'article 4 encourage une vaste coopération entre les États parties et leurs organisations sportives afin d'identifier les matches à risques et d'envisager toutes mesures préventives utiles.

L'article 7 invite les Parties à communiquer d'une façon générale au Secrétaire général du Conseil de l'Europe toutes les informations « pertinentes » relatives aux mesures prises.

L'article 5 traite de l'identification et du traitement des contrevenants. Les Parties conviennent de s'assurer que les spectateurs coupables d'actes de violence seront identifiés et poursuivis conformément à la loi. Dans le cas des spectateurs visiteurs, où se posent des problèmes de coopération judiciaire, trois séries de procédures sont envisagées :

- la transmission des procédures intentées aux pays de résidence des personnes appréhendées ;
- l'extradition des personnes soupçonnées d'actes de violence ;
- le transfert des coupables aux fins de purger leurs peines.

Toutefois l'article 5 n'a pas de valeur juridique à proprement parler. Il ne saurait, par exemple, servir à lui seul de fondement à une demande d'extradition, en l'absence de toute convention d'extradition véritable. Il marque donc uniquement la volonté des parties d'appliquer des accords qui, de toute façon, doivent être appliqués. En l'occurrence, l'extradition entre pays du Conseil de l'Europe est réglée par la Convention européenne d'extradition que la France a récemment ratifiée.

**C. — *La création d'une structure administrative :  
le Comité permanent.***

Le troisième volet de l'accord de Strasbourg comporte la création d'une structure administrative, un comité permanent. Chaque partie, qui dispose d'une voix, peut s'y faire représenter par un ou plusieurs délégués. Le comité est chargé, d'une façon générale, de suivre l'application de la convention : à ce titre il peut en revoir les dispositions, engager toutes consultations nécessaires et recommander toutes mesures qui lui paraîtraient appropriées.

La convention s'achève sur une série de clauses finales relatives à sa signature, son entrée en vigueur ou sa dénonciation, qui fort classiques, n'appellent pas de remarque particulière.

Pour conclure, et quoi qu'il ne soit pas entièrement persuadé qu'une convention internationale soit un moyen particulièrement adapté à la lutte contre la violence dans les stades, qui lui semble plutôt relever de simples mesures de police et de maintien de l'ordre internes, votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'approbation de la Convention de Strasbourg. Le Sénat n'aurait en effet aucune raison de rejeter un accord qui, compatible avec la législation française en vigueur, n'imposera aucune adaptation particulière de notre droit positif, et qui porte, à l'échelle de l'Europe, une condamnation particulièrement solennelle et justifiée d'une violence barbare qui défigure l'esprit sportif.

\*

\* \* \*

Votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense, et des Forces armées, après en avoir débattu lors de sa réunion du 29 octobre 1986, a émis un avis favorable à l'approbation du présent projet de loi.



## PROJET DE LOI

(Texte présenté par le gouvernement.)

### *Article unique*

Est autorisé la ratification de la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football, faite à Strasbourg le 19 août 1985, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

---

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 493 (1985-1986)