

Bruxelles, le 27.4.2018
COM(2018) 247 final

2018/0116 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant les États membres à devenir parties, dans l'intérêt de l'Union européenne, à 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 (STCE n°218)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision autorisant les États membres à signer et à ratifier, dans l'intérêt de l'Union européenne, 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 («STCE n° 218» ou la «convention»).

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. Historique du dossier

Le 29 mai 1985, 39 personnes avaient trouvé la mort et des centaines d'autres avaient été blessées au cours de violentes confrontations survenues entre des supporters de football lors de la finale de la Coupe d'Europe disputée au stade du Heysel à Bruxelles. À la suite de cet événement dramatique, le Conseil de l'Europe a établi la convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football (STE n°120) («convention n°120»). Cette convention était axée sur la prévention, le découragement et la répression des actes de violence et des débordements à l'intérieur et à proximité des stades. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1985 et a été ratifiée par 41 parties, parmi lesquelles figuraient la plupart des États membres de l'Union européenne.

En décembre 2013, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a conclu, au vu d'une étude sur l'utilité et l'opportunité d'actualiser la convention n°120, que cette dernière était devenue obsolète: son contenu, en particulier la priorité donnée aux mesures de sécurité, a été jugé en décalage avec l'expérience et les bonnes pratiques, et incompatible avec les recommandations les plus récentes du comité permanent institué aux fins de la convention. Le Comité des Ministres a donc ordonné au comité permanent de réviser la convention n°120. Plutôt que de la reformuler, le comité permanent a décidé de travailler sur un nouveau texte. Ces travaux ont abouti à la STCE n°218.

2.2. La convention

La STCE n°218 a pour but d'assurer un environnement sécurisé, sûr et accueillant lors des matches de football et autres manifestations sportives (article 2). Elle établit une distinction entre «mesures de sûreté», «mesures de sécurité» et «mesures de service» (article 3).

La convention impose aux parties d'adopter «une approche pluri-institutionnelle intégrée et équilibrée de la sécurité, de la sûreté et des services» (article 2, point a), c'est-à-dire basée sur la notion que «les mesures de sécurité, de sûreté et de service liées au football et aux autres sports sont toujours imbriquées, sont interdépendantes en termes d'impact, doivent être équilibrées et ne peuvent être conçues ni mises en œuvre isolément» (article 3, point f).

La convention fait obligation aux parties de veiller à la mise en place de structures de coordination nationales et locales en vue de concevoir et d'appliquer une approche pluri-institutionnelle intégrée et équilibrée de la sécurité, de la sûreté et des services (article 4). Les parties sont en tenues de prendre diverses mesures pour assurer la sécurité, la sûreté et les services dans les stades (article 5); par exemple, elles doivent veiller à ce que les dispositifs opérationnels dans les stades prévoient une liaison effective avec la police, les services d'urgence et les organismes partenaires, et comprennent des politiques et des procédures concernant les comportements racistes ou discriminatoires (article 5, point 5). Elles doivent

en outre encourager la collaboration de tous les organismes et parties prenantes compétents pour créer un environnement sécurisé, sûr et accueillant dans les espaces publics situés à l'extérieur des stades (article 6). Les parties veillent à ce que les organismes concernés établissent des plans de secours et d'intervention en cas d'urgence (article 7) et elles encouragent tous les organismes à établir une communication proactive avec les supporters et la population locale (article 8).

En matière de police, l'article 9 de la convention impose aux parties de veiller à ce que des «stratégies policières soient élaborées, régulièrement évaluées et perfectionnées» en fonction des bonnes pratiques et soient conformes à l'approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services, et à ce que la police œuvre en partenariat avec les parties prenantes concernées.

En matière de prévention et de répression, l'article 10 de la convention exige que les parties «mettent tout en œuvre» pour réduire le risque d'actes de violence ou de débordements et qu'elles disposent, conformément au droit national et international, de «mesures d'exclusion effectives, adaptées à la nature et au lieu du risque» afin de décourager et de prévenir de tels incidents. Les parties doivent en outre «coopérer pour faire en sorte que les personnes qui commettent des infractions à l'étranger se voient infliger des sanctions appropriées» (article 10, point 3) et «envisager d'autoriser les autorités judiciaires ou administratives compétentes à imposer des sanctions aux personnes qui ont provoqué des actes de violence liés au football et/ou des débordements, ou qui y ont contribué, avec la possibilité d'imposer des restrictions de voyage pour des manifestations de football organisées à l'étranger» (article 10, point 4).

L'article 11 de la convention est intitulé «coopération internationale». Il oblige les parties à créer un point national d'information football (PNIF) faisant office de canal unique pour l'échange de toutes les informations et tous les renseignements liés aux matches de football ayant une dimension internationale et pour régler d'autres questions de coopération policière internationale (article 11, paragraphes 2 à 4). Le texte de l'article 11, paragraphes 2 à 4, est inspiré de la décision 2002/348/JAI du Conseil du 25 avril 2002 concernant la sécurité lors de matches de football revêtant une dimension internationale, dont il reprend la terminologie.

Les clauses finales de la convention sont consacrées à la signature (article 16), à l'entrée en vigueur (article 17), à l'adhésion d'États non membres du Conseil de l'Europe (article 18), aux effets de la convention par rapport à la convention n° 120 (article 19), à l'application territoriale (Article 20), à la dénonciation (article 21) et aux notifications (article 22). Ces clauses «reposent essentiellement» sur les clauses finales types destinées aux conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe, publiées en février 1980, et sur les clauses finales de la convention n°120.

2.3. Droit de l'Union et politique en vigueur dans ce domaine

L'Union a adopté diverses mesures en matière de coopération policière et d'échange d'informations policières. En ce qui concerne plus particulièrement ces deux activités en relation avec la sécurité et la sûreté dans le cadre de matches de football, l'Union a adopté la décision 2002/348/JAI du Conseil du 25 avril 2002 concernant la sécurité lors de matches de football revêtant une dimension internationale¹. Ladite décision était fondée sur l'article 30, paragraphe 1, point a), du traité sur l'Union européenne (TUE), désormais l'article 87, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ainsi que sur l'article 34, paragraphe 2, point c), du traité sur l'Union européenne, aujourd'hui abrogé.

¹ JO L 121 du 8.5.2002.

La décision 2002/348/JAI du Conseil impose que chaque État membre «crée ou désigne un point national d'information "football" à caractère policier» (PNIF), qui «fait office de point de contact direct et central pour assurer l'échange d'informations pertinentes et pour faciliter la coopération policière internationale concernant les matches de football revêtant une dimension internationale» (article 1^{er}). Elle précise les missions des PNIF (article 2), le type d'informations policières qui seront échangées entre eux (article 3) et la procédure de communication entre ces points (article 4). La décision 2007/412/JAI du Conseil du 12 juin 2007 modifiant la décision 2002/348/JAI concernant la sécurité lors de matches de football revêtant une dimension internationale² a ajouté des dispositions relatives à l'évaluation régulière des troubles liés au football au niveau national (article 2, paragraphe 6) et aux formulaires destinés à l'échange d'informations (article 3, paragraphe 4).

La décision 2002/348/JAI du Conseil est mentionnée dans une résolution du Conseil du 17 novembre 2003 relative au recours, par les États membres, aux interdictions de stade pour les matches de football revêtant une dimension internationale³ et dans le manuel de l'UE sur le football⁴. Ce dernier, initialement adopté en juin 1999 et actualisé pour la dernière fois en novembre 2016, contient des recommandations détaillées pour la mise en place, à l'échelle internationale, d'une coopération policière et de mesures visant à prévenir et à maîtriser la violence et les troubles liés aux matches de football revêtant une dimension internationale, y compris des indications pour l'échange d'informations policières ainsi que sur le rôle et les missions des PNIF.

2.4. Motivation de la proposition

Si la convention contient des dispositions en matière de coopération policière (article 87 TFUE), elle cadre également, de manière plus générale, avec les objectifs de la politique de l'Union en matière de sport (article 165 TFUE). Conformément à l'article 165, paragraphe 3, du TFUE, l'Union et les États membres doivent favoriser la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière d'éducation et de sport, et en particulier avec le Conseil de l'Europe. Les actions d'encouragement de l'UE, notamment le financement de projets dans le cadre du chapitre «sport» du programme Erasmus+, les campagnes de sensibilisation des supporters et les sanctions sportives ne suffisent pas pour résoudre le problème des actes de violence et des discriminations commis en marge des compétitions sportives. Comme il s'agit d'un problème d'ordre public, les autorités nationales ont complété ces initiatives par des actions de prévention et des mesures coercitives ciblées. La tâche n'est pas aisée en raison du caractère international de certains matches et des divergences qui existent entre les législations et pratiques destinées à assurer le maintien de l'ordre, la sécurité et la sûreté dans les différents États membres de l'Union. Une coopération accrue entre les divers acteurs de la lutte contre les violences et les discriminations de toutes natures est dès lors nécessaire. Les actions répressives doivent être mieux coordonnées et l'UE peut y contribuer, notamment en appuyant la convention du Conseil de l'Europe.

² JO L 155 du 15.6.2007, p. 76.

³ JO C 281 du 22.11.2003, p. 1.

⁴ Résolution du Conseil du 6 décembre 2001 concernant un manuel contenant des recommandations pour la mise en place, à l'échelle internationale, d'une coopération policière et de mesures visant à prévenir et à maîtriser la violence et les troubles liés aux matches de football revêtant une dimension internationale qui concernent au moins un État membre; JO C 22 du 24.1.2002, p. 1.

L'Union elle-même ne peut devenir partie à la convention car cette dernière fait exclusivement mention d'«États» ou d'«États parties» et ne comporte aucune clause autorisant l'Union ou d'autres organisations d'intégration régionale à devenir partie.

L'Union a néanmoins adopté des mesures tant générales que spécifiques concernant la coopération et l'échange d'informations policières, qui s'appliquent au domaine de la sécurité et de la sûreté lors de matches de football revêtant une dimension internationale, ainsi que des recommandations détaillées, mises à jour récemment, qui expliquent comment appliquer ces mesures.

En outre, les engagements stipulés à l'article 11 de la convention, au sujet des points nationaux d'information «football» (PNIF), sont susceptibles d'affecter des règles communes au sens de l'article 3, paragraphe 2, du TFUE car l'obligation de créer ou de désigner des PNIF est déjà mentionnée dans la décision 2002/348/JAI du Conseil, qui précise les missions des PNIF et fixe les règles de la coopération entre eux, en particulier pour l'échange d'informations policières. Les engagements stipulés à l'article 11, paragraphes 2 à 4, de la convention n° 218 correspondent presque parfaitement aux obligations énoncées dans ladite décision du Conseil. En effet, selon le rapport explicatif de la convention n° 218, les «PNIF sont créés en application du droit de l'Union européenne» et le texte de l'article 11, paragraphes 2 à 4, est inspiré de la décision 2002/348/JAI du Conseil, dont il reprend la terminologie.

Aussi les États membres doivent-ils agir dans le cadre des institutions de l'UE lorsqu'ils prennent des engagements internationaux relatifs à la coopération et à l'échange d'informations policières entre États membres, en particulier en matière de sécurité et de sûreté lors de matches de football revêtant une dimension internationale.

Bien que l'article 11, paragraphes 2 à 4, de la convention soit basé sur la décision 2002/348/JAI du Conseil précisément pour éviter tout conflit avec le droit de l'Union, il n'en demeure pas moins que cette décision prévoit un mécanisme de coopération et d'échange d'informations policières entre États membres en matière de sécurité et de sûreté lors de matches de football revêtant une dimension internationale qui repose sur un réseau d'autorités créé à cet effet. Seule l'Union est en mesure d'assumer l'obligation à l'égard des pays tiers de continuer à appliquer ce mécanisme au sein de l'UE et d'étendre son application aux pays tiers concernés.

L'Union ne pouvant elle-même devenir partie à la STCE n° 218, et puisque les États membres ne peuvent devenir parties à cette convention que s'ils y sont habilités par l'Union (article 2, paragraphe 1, du TFUE), il y a lieu d'adopter une décision les autorisant à signer et à ratifier la convention dans l'intérêt de l'Union.

3. BASE JURIDIQUE

La décision du Conseil proposée est fondée sur l'article 218, paragraphe 6, point a), sous v), et sur l'article 218, paragraphe 8, du TFUE, en liaison avec son article 87, paragraphe 1, qui constitue la principale base juridique de la législation de l'UE en matière de coopération policière.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant les États membres à devenir parties, dans l'intérêt de l'Union européenne, à 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 (STCE n°218)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 218, paragraphe 6, point a), sous v), et son article 218, paragraphe 8, en liaison avec son article 87, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen⁵,

considérant ce qui suit:

- (1) 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 (la «convention») est ouverte à la signature et à la ratification depuis le 3 juillet 2016.
- (2) La convention a pour but d'assurer un environnement sécurisé, sûr et accueillant lors des matches de football et autres manifestations sportives.
- (3) S'agissant des points nationaux d'information «football», l'article 11, paragraphes 2 à 4, de la convention pourrait affecter des règles communes ou en altérer la portée au sens de l'article 3, paragraphe 2, du TFUE car ces dispositions correspondent aux obligations énoncées dans la décision 2002/348/JAI du Conseil⁶ en ce qui concerne la sécurité lors de matches de football revêtant une dimension internationale.
- (4) L'appui apporté par l'Union à la convention est capital pour lutter contre la violence liée aux manifestations sportives et s'ajouterait aux efforts déjà consentis dans ce domaine en soutenant des projets dans le cadre du chapitre «sport» du programme Erasmus+.
- (5) L'Union ne peut devenir partie à la convention, cette faculté étant réservée aux États.
- (6) Il convient donc d'autoriser les États membres, agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union, à signer et à ratifier la convention, pour les parties qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union.
- (7) Le Royaume-Uni et l'Irlande sont liés par la décision 2002/348/JAI du Conseil et participent donc à l'adoption de la présente décision.
- (8) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au TFUE, le Danemark ne participe pas à

⁵ JO C du , p. .

⁶ Décision 2002/348/JAI du Conseil du 25 avril 2002 concernant la sécurité lors de matches de football revêtant une dimension internationale (JO L 121 du 8.5.2002, p. 1).

l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les États membres sont autorisés à devenir parties à 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 («STCE n°218) pour les parties qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union.

Article 2

La présente décision entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 3

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*