

... les incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022

FINALE DE LA LIGUE DES CHAMPIONS AU STADE DE FRANCE : UN FIASCO INÉVITABLE

Le 28 mai 2022, les images relayées par les chaînes de télévision et les réseaux sociaux faisaient apparaître des scènes de chaos autour du Stade de France qui accueillait alors la finale de la Ligue des Champions de l'UEFA.

Les multiples difficultés rencontrées ce soir-là n'ont pas empêché la tenue du match ni la remise du trophée. Mais elles ont gravement interrogé la capacité de la France à organiser de grands événements sportifs, notamment dans la perspective de la Coupe du monde de rugby de 2023 et des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Cet échec a été avant tout le résultat d'un enchaînement d'événements et de dysfonctionnements qui ont donné lieu à un affaiblissement des dispositifs mis en place ainsi qu'à des pertes de contrôle temporaires de la situation avant le match, puis à l'issue de celui-ci.

Les travaux menés par les commissions de la culture et des lois ont permis d'établir que les dispositifs mis en place comportaient des défaillances importantes concernant le renseignement (absence de hooligans mais présence de délinquants en grand nombre), les voies d'acheminement des supporters (suppression d'un parcours de délestage aux abords du stade) et une communication insuffisante entre les acteurs.

Contrairement à ce qu'affirme le préfet Cadot, délégué interministériel aux grands événements sportifs (Diges), concernant en particulier le dispositif de sécurisation, ce n'est pas seulement « *dans l'exécution que les problèmes sont survenus* ». En amont, les scénarios de crises ont été insuffisamment travaillés et n'ont pas fait preuve de la souplesse nécessaire face à la multiplication des événements non anticipés. Par ailleurs, il est injuste d'avoir voulu faire porter aux supporters de l'équipe de Liverpool la responsabilité des troubles intervenus comme l'a fait le ministre de l'Intérieur pour détourner l'attention de l'incapacité de l'État à gérer adéquatement la foule présente et à juguler l'action de plusieurs centaines de délinquants violents et coordonnés.

Il apparaît donc indispensable de mener à son terme l'analyse des dysfonctionnements intervenus lors de la soirée du 28 mai 2022. Les événements du Stade de France sont un « coup de semonce » qui ne devrait pas remettre en cause la capacité de la France à organiser de grands événements sportifs, à condition toutefois que les acteurs concernés, dont le Gouvernement, en tirent les nécessaires leçons.

L'importance des événements sportifs internationaux attendus en France en 2023 et 2024 peut permettre de transformer un grave échec collectif en opportunité pour réussir les échéances à venir.

Chronologie des événements telle qu'elle résulte des auditions et investigations menées

24 février 2022

Accord du Président Macron sur le choix du Stade de France pour organiser la finale de la Ligue des champions (UEFA)

25 février 2022

Réunion extraordinaire du comité exécutif de l'UEFA par visioconférence (UEFA)

1^{er} mars 2022

Annonce de la tenue de la finale au Stade de France (Ministre des sports)

4 mars 2022

Première réunion du groupe de liaison réunissant les parties prenantes (UEFA, FFF, consortium du Stade de France, préfecture de police, délégué interministériel aux grands événements sportifs - Diges, ministère de l'intérieur) (Ministre des sports/FFF)

4 avril 2022 / 27 avril 2022 / 5 mai 2022 / 16 mai 2022

Réunions organisées par le Diges, en présence du préfet de police ou, pour la dernière, présidée par le préfet de police (Ministre de l'intérieur)

19 mai 2022

Réunion présidée par le préfet de police (Ministre de l'intérieur)

Dernière réunion organisée par le Diges, en présence du préfet de police (Diges)

Décision de l'UEFA de conserver des billets papier, plutôt que de n'utiliser que des billets électroniques¹ (Diges)

23 mai 2022

Réunion présidée par le préfet de police (Ministre de l'intérieur)

Demande de la préfecture de police de démonter la signalétique orientant les flux de voyageurs du RER D vers le cheminement de sortie du RER B (Diges²)

Annonce d'une grève de la RATP sur la ligne B (SNCF)

24 mai 2022

Préavis de grève de la RATP (Diges)

Décision de reporter une partie des flux de la ligne B vers la ligne D (RATP)

Demande de la FFF que l'on fasse passer des messages aux supporters anglais et espagnols afin que les flux soient dissociés entre les RER B et D, d'une part, et la ligne 13, d'autre part (RATP)

25 mai 2022

Envoi de la note de la division nationale de lutte contre le hooliganisme (DNLH) à la préfecture de police (Ministre de l'intérieur)

Réunion présidée par le préfet de police (Ministre de l'intérieur)

Partage du plan de transport arrêté par les opérateurs, en concertation avec Île-de-France Mobilités (SNCF)

26 mai 2022

Publication d'un communiqué de presse de la RATP informant de l'ampleur du mouvement de grève³ (FFF)

Communication publique du plan de transport : information aux voyageurs sur tous les supports – réseaux sociaux, annonces sonores, etc. – les invitant à utiliser de préférence la ligne D (SNCF).

27 mai 2022

Réunion présidée par le préfet de police avec les transporteurs (Ministre de l'intérieur/Consortium)

Information de la FFF des décisions prises concernant le report des flux sur la ligne D (RATP)

10 heures : visite de terrain organisée par le Diges, sous l'égide du sous-directeur régional de la police des transports de la préfecture de police de Paris, afin d'organiser l'acheminement des flux de la *fan zone* vers le Stade de France (Diges/RATP)

¹ En totalité pour les billets des supporters de Liverpool et pour 40 % des supporters du Real Madrid.

² Rapport à la Première ministre.

³ Jusqu'à 17 h 00, quatre trains sur cinq seraient en circulation, puis cinq trains sur sept.

28 mai 2022

11 h 50 : Activation du périmètre de sécurité (FFF)

12 h 00 : Ouverture de la *fan zone* des supporters de Madrid au parc de la Légion d'honneur à Saint-Denis (Diges)

14 h 00 : Premières manifestations de délinquance et premières tentatives de franchissement de grilles (Diges) – Ouverture de la *fan zone* des supporters de Liverpool au cours de Vincennes (Diges)

15 h 30/16 h 00 : Messages en gare et sur l'application de l'UEFA d'emprunter le RER D et non le B (Consortium)

17 h 00 : Alerte du PC sécurité sur le fait que les stadiers ont un problème avec les stylos de validation (FFF) - Départ d'une douzaine de milliers de personnes de la *fan zone* du cours de Vincennes (Diges)

18 h 00 : Ouverture des portes du Stade de France (FFF) et interdiction de la vente d'alcool à l'extérieur du stade, qui est cependant autorisée à l'intérieur (Ministre de l'intérieur)

18 h 05 : Début de transmission toutes les demi-heures des comptages en gares au poste de commandement du stade (SNCF)

18 h 30 : Afflux massif de supporters en provenance du RER D (FFF) et ralentissement du passage aux tourniquets qui ne fonctionnent plus conformément au plan opérationnel¹ (UEFA) - Débordement près de la zone du club UEFA : le véhicule de la ministre des sports emprunte une entrée technique (Maire de Saint-Denis).

18 h 45 : Bagarre sur le barrage de la passerelle de l'Écluse et deux tentatives d'intrusion signalées dans un parking VIP et dans le village de l'UEFA au nord de la *fan zone* (Ministre de l'intérieur)

18 h 50 : Décision de l'autorité qui commande le barrage d'un détournement par le contour des voies du RER D (Ministre de l'intérieur)

18 h 52 : Première infraction constatée au niveau des tourniquets de la porte Y (UEFA) – À compter de ce moment, fermetures puis réouvertures successives des tourniquets, victimes d'un engorgement massif (UEFA)

19 h 00 : Pressions très importantes dans le « goulet étroit » entre la gare du RER D et l'endroit où a lieu le préfiltrage (Ministre de l'intérieur)

19 h 18 : Mise en place d'une déviation des personnes sortant du RER D afin de les rediriger vers la voie d'accès du RER B (Préfet de police)

19 h 39 à 19 h 54 (*ou 19 h 45 selon le préfet de police*) : Levée de la zone de filtrage des portes X, Y et Z (Ministre des sports)

20 h 00 : Demande d'un soutien policier au niveau des tourniquets par la FFF (UEFA)

20 h 13 : Repositionnement d'une partie des forces de police à l'intérieur du stade du côté Sud pour contenir les tentatives d'intrusion (Diges²)

21 h 00 : Heure prévue du coup d'envoi et fin de la zone de filtrage (Ministre des sports) – 15 000 personnes manquantes dans le stade (Préfet de police) – 97 % des Madrilènes sont à leur place, contre 50 % (Ministre de l'intérieur) ou 63 % (FFF) des supporters de Liverpool.

21 h 36 : Début du match (Diges³)

22 h 52 (*ou 22 h 45 selon le ministre de l'intérieur*) : Remise en place du dispositif d'accueil en gare de La Plaine-Stade de France, sur le RER B à la suite de l'affluence de voyageurs souhaitant revenir à Paris pendant le match (SNCF)

23 h 45 / 23 h 50 : Jets de projectiles, bouteilles et autres, sur la rampe ouest à La Plaine-Saint-Denis, sur la ligne du RER B, repli des agents près des automates et guichets et ouverture des tourniquets de validation pour se protéger de supporters de Liverpool « très énervés » et « particulièrement avinés » - Forte présence de pickpockets sur les quais (SNCF)

À titre liminaire, il importe de rappeler que **le déroulement de la compétition au sein même du Stade de France n'a connu aucune difficulté particulière**. Malgré les délais réduits pour organiser l'événement et un agenda chargé de manifestations, l'enceinte a été préparée par le consortium du Stade de France pour répondre aux attentes de l'UEFA. La pelouse a été changée en 48 heures pour répondre aux standards internationaux.

¹ 6 000 personnes toutes les quinze minutes, au lieu de 12 500.

² Rapport à la Première ministre.

³ Rapport précité.

Le décalage du coup d'envoi a été décidé pour répondre au problème d'acheminement du public depuis l'extérieur du stade. Il n'y a pas eu d'incidents notables de sécurité à l'intérieur de l'enceinte. Si un certain nombre de personnes ont pu s'introduire dans le stade sans billet, leur présence n'a pas eu de conséquence sur le déroulement du match et, lorsque cela a été possible ces personnes ont été évacuées au cours de la rencontre.

1. DES DÉFAILLANCES IMPUTABLES A LA BILLETTERIE ET AU PLAN DE MOBILITÉ DES SUPPORTERS

A. UNE GESTION DE LA BILLETTERIE INADAPTÉE

Les travaux menés ont permis d'établir que la gestion de la billetterie par l'UEFA a été inadaptée. Certes, l'émission de billets sous format papier ne constituait pas en elle-même une situation exceptionnelle et cette possibilité était conforme à la réglementation. Ceci étant dit, **il était connu que le recours à ce type de billets aurait pour conséquence une multiplication des faux billets**, or, l'UEFA ne semble pas avoir mis en place de dispositif particulier pour identifier l'ampleur de ce problème en amont alors que le nombre de faux billets a été dix fois supérieur aux moyennes observées habituellement (2 471 faux billets scannés dont 1 644 dans le secteur sud dédié aux supporters de Liverpool selon la FFF).

Par ailleurs, en exigeant la mise en place d'un contrôle de la validité des billets au niveau des points de pré-filtrage de sécurité dans le cadre du dispositif anti-terroriste, l'UEFA a involontairement participé au blocage des points de contrôle compte tenu notamment du nombre plus important que d'habitude de personnes dépourvues de billets. À noter également **l'insuffisance du dispositif de traitement des litiges** concernant la billetterie qui a amené les personnes éconduites à stationner devant les points de filtrage ainsi que la formation défailante des stadiers qui ont semblé très vite dépassés par la situation. Enfin, les modalités de vérification des billets ont également fait débat, l'utilisation de stylos pour marquer les billets et le dispositif d'activation et de vérification des billets électroniques n'ayant pas été considérés comme suffisamment pratiques.

Dans ces conditions, **les commissions recommandent de rendre obligatoire le recours à des billets infalsifiables** avec des dispositifs de contrôle fiables¹ pour les compétitions de football aux enjeux les plus importants (rencontres internationales, derbys...) et prévoir systématiquement un service de règlement des litiges de billetterie ainsi qu'un dispositif d'aide pour les personnes ne pouvant recourir à ce type de billet. Afin de pouvoir résoudre les difficultés en temps réel, elles proposent d'exiger des organisateurs qu'ils **informent en temps réel** (par mail, sms, messagerie) les détenteurs de billets des modalités d'accès au Stade de France, des événements imprévus et des modifications décidées par les autorités lorsque surviennent des difficultés.

Enfin, les commissions estiment nécessaires **une meilleure formation des stadiers et une amélioration de l'articulation entre les stadiers et les forces de l'ordre.**

B. UN PLAN DE MOBILITÉ DES SUPPORTERS PRIS EN DÉFAUT

La préparation du plan de mobilité des supporters relevait principalement de la compétence de la FFF afin de prendre en charge les supporters depuis les frontières jusqu'aux abords du stade. 110 000 personnes se sont rendues au stade par le RER B (6 200 personnes), le RER D (36 000 personnes), la ligne 13 (37 000 personnes), 450 cars (20 905 personnes), des taxis (6 680 personnes) et des véhicules légers (4 111 personnes).

Ce plan de mobilité a rencontré deux difficultés majeures (les reports de voyageurs du RER B au RER D et l'absence de voies de délestage à la sortie de la gare du RER D) dont les effets se sont cumulés pour aboutir à une situation de crise. Alors que les prévisions concernant la grève du RER B prévoyaient un maintien du service à 80 % de

¹ Il semble en effet que l'application UEFA n'ait pas permis à tous les détenteurs de billets électroniques de les activer pour rentrer dans le stade.

ses capacités, la FFF soutient que les déports de la ligne B à la ligne D ont été aggravés par des messages diffusés dans les gares par les transporteurs dans l'après-midi du 28 mai indiquant de ne pas utiliser la ligne B. Ces annonces qui n'étaient pas prévues par le plan de mobilité auraient eu pour effet de saturer la ligne D, dont le trafic est passé de 10 à 15 000 personnes à 36 000 personnes. La suppression de l'interconnexion à la gare du Nord a constitué une difficulté supplémentaire dissuadant nombre de supporters de Liverpool de poursuivre leur trajet avec le RER B et favorisant les reports sur la ligne D au-delà de ce qui était prévu et nécessaire.

Le démontage, à la demande de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police, le 23 mai, de la signalétique installée par la FFF à la sortie de la gare du RER D du Stade de France pour baliser un cheminement de délestage vers la gare du RER B sur la rue Francis de Pressensé à Saint-Denis a constitué la seconde difficulté majeure qui a rendu très difficile la gestion de la crise. Lorsque l'engorgement du cheminement au point de pré-filtrage est intervenu, la seule solution possible a été la levée du dispositif de contrôle avec pour conséquence l'entrée de très nombreux délinquants dans le périmètre restreint.

Les commissions estiment que le plan de mobilité des supporters aurait dû mieux prendre en compte les aléas (grèves, reports de flux,...) et prévoir des plans alternatifs pour organiser des reports. Comme cela a été indiqué lors des auditions, si le délai de trois mois a permis d'organiser l'événement sportif correctement, il n'a pas permis de travailler suffisamment les différents scénarios de crise.

Dans ces conditions, les commissions recommandent que les différents acteurs concernés (FFF, État, RATP, SNCF) définissent conjointement un plan de mobilité des supporters en prévoyant les différents scénarios de crise nécessaires. Les sénateurs insistent sur la **nécessité d'organiser une communication en temps réel efficace sur les flux de supporters** entre la FFF, la préfecture de police et les opérateurs de transports en commun et de veiller à une mise en œuvre conjointe des décisions imposées par les événements imprévus (reports de flux de passagers en particulier).

Les commissions préconisent que le plan de mobilité des supporters organise les voies d'accès au stade en prévoyant systématiquement des cheminements de délestage suffisants (plans alternatifs) ainsi que des voies d'évacuation pour les personnes rencontrant des difficultés (billets non reconnus, personnes en situation de détresse). Les sénateurs estiment par ailleurs utile d'améliorer l'attractivité des abords du Stade de France afin d'inciter les spectateurs à venir plus tôt et à repartir plus tard afin de mieux réguler les flux d'entrée et de sortie, depuis et vers les transports.

Plus généralement, les sénateurs demandent un rétablissement des effectifs d'agents publics dédiés à la circulation des flux piétons et automobiles autour du stade (réduits de 90 à une dizaine).

2. UNE ORGANISATION DE LA SÉCURITÉ PAR LES POUVOIRS PUBLICS QUI A NÉGLIGÉ LES SUPPORTERS

A. UNE PRISE EN COMPTE DES SUPPORTERS INSUFFISANTE

Les auditions des associations de supporters ont mis en avant une organisation de la sécurité du match fondée sur une **vision datée des supporters britanniques, renvoyant aux hooligans des années 80**. Les responsables publics ont ainsi été **presque exclusivement attachés à gérer sous l'angle du maintien de l'ordre** les supporters anglais sans billet, qui ont une habitude connue de venir soutenir leur équipe pour profiter de l'ambiance du match à l'extérieur du stade.

Les organisateurs se sont ainsi **privés des moyens sociaux** qui permettent d'acheminer les flux de spectateurs au stade ou de les divertir aux alentours du stade ou à des endroits sécurisés en ville.

Ont ainsi manqué : un accueil par des agents en gare pour orienter les spectateurs dans leur langue, une signalétique adéquate, des annonces sonores ou sur les portables pour les informer en temps réel, dans leur langue, de ce qu'il se passait et notamment que le début du match avait été décalé d'une demi-heure, ce qui aurait évité les mouvements de foule pour accéder à l'enceinte...

De manière plus générale, **l'accueil dans un cadre festif des supporters a été négligé** : les *fan zones* ont été organisées tardivement et s'agissant des supporters de Liverpool, loin du stade ; l'interdiction de l'alcool à partir de 18 heures aux alentours du stade a contribué à leur arrivée tardive sur le site du stade de France. Ainsi que l'a relevé le maire de Saint-Denis, Mathieu Hanotin, *« l'organisation des fan zones, l'autorisation de consommer de l'alcool jusqu'au début du match, ainsi que les animations musicales et sportives autour du stade, sont des éléments de contrôle social permettant de ramener au plus tôt la population aux abords du stade, afin de fluidifier les parcours et de permettre à un maximum de personnes de rentrer progressivement dans l'enceinte. »*

Enfin, les interlocuteurs immédiats des supporters, les stadiers, ont été incapables de leur expliquer ce qu'il se passait. Ils ont rapidement été débordés : placés dans la situation inhabituelle sinon inédite d'avoir à exercer un premier contrôle de validité des billets au niveau des points de filtrage, les stadiers ont d'abord douté de la qualité des stylos de vérification fournis avant, selon le préfet de police, de quitter leur poste face à la pression de la foule. Ainsi que l'a souligné la FFF lors de son audition, il est difficile de recruter des stadiers disposant des agréments nécessaires à l'exercice de la sécurité privée **et formés adéquatement, notamment en langues étrangères**, pour l'exercice de leur fonction sur des événements sportifs de grande ampleur. La formation des forces de sécurité aux relations avec une foule majoritairement étrangère doit également être interrogée.

Enfin, l'accueil des supporters nécessite également de veiller à ce que leurs conditions de retour après le match soient bonnes : les supporters espagnols ont déploré le passage sur une passerelle assez étroite franchissant le canal sans personne pour réguler le flux, et le manque d'éclairage public alors que le sol était jonché de bouteilles cassées...

Tout ceci laisse à penser que **l'expérience spectateur n'a pas été prise en compte par les organisateurs de l'événement**.

Les commissions souhaitent que **le regard des autorités publiques sur les supporters évolue** et que soient créées les conditions d'un dialogue permanent afin de faire de leurs représentants des partenaires dans le cadre de la préparation et du déroulement des grands événements. **Le dialogue avec les supporters doit permettre de mieux partager les informations et de rendre plus efficaces les dispositifs mis en place.**

B. UNE PROTECTION DES BIENS ET DES PERSONNES SOUS-DIMENSIONNÉE

Le 28 mai, la sécurité des supporters et la protection des biens ont été assurées de manière insuffisante. Le préfet de police, lors de son audition, a estimé que les scènes de chaos décrites par les supporters du fait de la délinquance subie étaient **dues à la nécessité de lever le filtrage**, permettant à « 300 à 400 individus » « indésirables » de s'introduire sur le parvis, *« le dispositif ne présentant plus l'étanchéité suffisante ni la capacité dissuasive nécessaire pour empêcher ces vols »*.

Mais, ainsi qu'en a notamment témoigné le maire de la métropole de Liverpool, les actes de délinquance ont **commencé en amont du filtrage**. Les caméras de surveillance ont même permis à certaines des personnes présentes dans le PC de sécurité du stade de constater l'action des pickpockets et autres voleurs à la tire. Or, les effectifs de sécurité présents, très majoritairement dédiés au dispositif antiterroriste, n'ont pu intervenir pour mettre fin à ces actes. Une fois les délinquants présents sur le parvis, leur évacuation a été particulièrement difficile et lente, n'intervenant qu'après le début du match. *« À l'évidence – c'est du moins le sentiment que j'ai –, a indiqué le préfet de police, le groupe de ces "indésirables" (...) ne s'est pas dispersé et est resté aux alentours, dans la périphérie du stade »*, causant d'autres atteintes aux personnes et aux biens à la sortie du match et jusqu'aux abords des stations.

Or, la présence de ces délinquants, bien que d'une ampleur apparemment inédite, était prévisible. Dans les jours précédant l'événement, les personnels du Stade de France et le maire de Saint-Denis ont fait part d'une **effervescence inhabituelle autour du match et de l'enceinte**. Ces observations n'ont cependant pas conduit, semble-t-il, à une alerte de la part du renseignement territorial. Les effectifs destinés à lutter contre la délinquance étaient donc **sous-dimensionnés et n'ont pas été abondés de manière suffisante**, malgré de multiples intrusions et vols à compter de la mi-journée le 28 mai. La FFF a notamment décrit une **intrusion violente dans les bureaux affectés à l'UEFA, dans le but de s'approprier des titres d'accès au match**, événements qui ont conduit à une première mobilisation des forces de police. Le rapport du Diges fait état de **209 effectifs de police déployés autour du Stade pour lutter contre la criminalité le 28 mai**, soit 47 de plus que lors de la finale de la Coupe de France le 7 mai. Lors du match France-Danemark du 2 juin, c'est **650 effectifs de police, soit plus de trois fois plus d'agents**, qui avaient été mobilisés pour lutter contre la délinquance.

La prise en compte de la situation de terrain a été insuffisante en amont des événements et l'adaptation trop lente. Il apparaît que **les compétences du préfet de Seine-Saint-Denis et de ses services auraient gagné à être davantage sollicitées**.

Le dispositif de sécurité mis en place autour du Stade de France devait répondre à trois objectifs : prévenir le risque terroriste, maintenir l'ordre, assurer la sécurité publique. De ces trois objectifs le troisième a été négligé tandis que la mise en œuvre des deux premiers s'est avérée inadaptée et a été la cause d'une part des violences subies par les supporters.

3. UN DISPOSITIF RIGIDE ET FRAGILE QUI A ABOUTI À UN USAGE DE LA FORCE QUI A CHOQUÉ L'OPINION PUBLIQUE FRANÇAISE ET INTERNATIONALE

A. LA MISE EN PLACE D'UN PRÉ-FILTRAGE DEVENU GOULOT D'ÉTRANGLEMENT SUITE À UNE ACCUMULATION DE FACTEURS INSUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE

Conçu pour prévenir les attaques terroristes, le dispositif de pré-filtrage mis en place par la préfecture de police a, dès lors qu'il s'est trouvé combiné à un contrôle de validité des billets par les stadiers, **créé un goulot d'étranglement au niveau de l'accès des spectateurs sortant du RER D**. Ce choix a fait l'objet de critiques de la part du préfet Michel Cadot dans son rapport remis à la Première ministre, portant d'une part sur le fondement juridique de la combinaison d'un dispositif antiterroriste et d'un contrôle des titres d'accès par les organisateurs, d'autre part sur les modalités de gestion des flux de personnes vers ce point de filtrage.

Pour défendre le choix de ce dispositif, la préfecture de police a fait porter la responsabilité de la saturation sur le nombre de supporters de l'équipe de Liverpool venus avec des billets falsifiés ou tentant de s'approcher du Stade sans billet. Ceux-ci auraient saturé « le pré-contrôle », lequel a fait apparaître jusqu'à 70 % d'erreurs, puis créé l'encombrement de « 10 à 15 000 personnes » présentes dans l'accès au point de filtrage, accès réduit à 4 ou 5 mètres de large par la présence de véhicules destinés à faire obstruction aux voitures béliers.

Cependant, **ce sont les conditions mêmes créées par la préfecture de police et l'absence de réactivité suffisante qui sont les causes premières des incidents survenus lors du pré-filtrage**.

En premier lieu, l'accord donné à la mise en place d'un contrôle de validité des billets au niveau du pré-filtrage, selon un dispositif mis en œuvre sur la base d'un précédent unique et apparemment peu conclusif au Stade de France, était **d'emblée inopportun**. Il a conduit tant à négliger le risque de délinquance sur le parvis entourant le stade - puisque les « indésirables » démunis de billets n'auraient pas dû y accéder - qu'à ralentir le flot entrant de personnes. Ceci d'autant plus que la préfecture de police ne semble pas avoir prévu un moyen d'évacuer les personnes refoulées et qui ne pouvaient reculer du fait de l'étroitesse de l'accès et de la foule massée dans l'attente du passage. Selon les mots du préfet de police : « *En effet, les personnes rejetées pour absence de validité de leur titre essayaient de passer à tout prix ou bien ne pouvaient plus reculer, en raison du nombre toujours plus grand de personnes se trouvant derrière elles* ».

Les commissions préconisent la séparation du contrôle de validité des billets et des points de pré-filtrage mise en place dans le cadre de la prévention du terrorisme.

Si la SNCF a indiqué avoir transporté le jour du match 12 000 personnes de plus que pour d'autres événements de ce type, c'est moins ce surnombre en soi que le **déséquilibre entre la gestion des flux venant des deux lignes de RER qui a été source de difficulté**.

En effet, l'infrastructure du Stade de France peut accueillir un flot de près de 100 000 personnes pour certains événements : le surnombre établi par la SNCF aux sorties les plus proches des tribunes destinées aux supporters du club de Liverpool était donc inhabituel mais pas disproportionné par rapport aux accès au Stade. Est en cause la **capacité de l'accès au pré-filtrage situé dans le prolongement de la sortie du RER D** qui, dès lors que s'était constitué un encombrement de « 10 000 à 15 000 personnes » selon l'estimation du préfet de police, risquait de **conduire à un risque d'écrasement**. Ce seuil de saturation semble relativement bas tant au regard du flux normal du RER D pour un match de ce type (environ 12 000 personnes), qu'au regard du report lié à la grève sur la ligne du RER B.

La directrice de Transilien a fourni les précisions suivantes lors de son audition : « *À la sortie du RER B, nous avons compté 6 200 personnes (...), soit le tiers de ce que nous transportons habituellement. À la station Stade de France-Saint-Denis, nous en avons compté plus de 37 000, plus de trois fois le nombre habituel sur le RER D* ». Les flux de passagers en provenance de chacune des lignes de RER étaient communiqués toutes les demi-heures à partir de 18h05 par la SNCF au poste de commandement du Stade. **D'emblée, et surtout à partir de 18h30, l'important écart de fréquentation entre la ligne D et la ligne B était connu**. Or, cette situation n'a suscité **aucune réaction rapide de réorientation des flux**, ni de la part des transporteurs, qui ont indiqué ne pas avoir été sollicités pour ce faire, ni des organisateurs, ni même de la préfecture de police, qui a mis en œuvre cette réorientation **seulement à 19h18**, trop tard en pratique pour permettre un maintien du dispositif de pré-filtrage

La réorientation des flux était rendue plus difficile du fait du choix fait par la préfecture de police le 23 mai de **faire démonter la signalétique destinée à réorienter les flux de personnes** ayant emprunté le RER D en raison de la grève affectant le RER B. Lors de son audition, la FFF a indiqué : « *Nous sommes allés jusqu'à prévoir une procédure permettant, en cas d'engorgement, aux supporters en provenance du RER D de se diriger vers l'arrivée du RER B, où l'avenue est plus large, pour accéder au Stade de France et aux couloirs de palpation* ». Or, relève le délégué interministériel aux grands événements sportifs dans son rapport, cette signalétique a été **démontée à la demande du préfet de police**, en raison de difficultés d'orientation de supporters vers les portes conduisant à leurs tribunes lors d'un match précédent.



Flux piétons tels qu'organisés par la préfecture de police (son site internet)

Si les spectateurs se présentant du côté des tribunes réservées aux supporters de Liverpool étaient nombreux, c'est d'abord **le flux depuis le RER D qui a mis à mal un dispositif peu adapté à l'événement et trop rigide**. Si le préfet de police a considéré que les flux auraient pu être réorientés un quart d'heure plus tôt, on peut penser qu'il était alors déjà trop tard pour soulager une **pression qui se constituait depuis déjà près d'une heure**. On peut noter par contraste que le point de filtrage situé dans le prolongement de la sortie du RER B et situé également en amont de tribunes destinées aux fans de Liverpool n'a pas connu de difficultés liées à la pression de la foule, ni semble-t-il de difficultés liées au contrôle de validité des billets.

B. UN RECOURS À LA FORCE RENDU INÉVITABLE DU FAIT DES DÉFAILLANCES DU SYSTÈME

Les supporters venus au Stade de France et se présentant au point de pré-filtrage prévu dans le prolongement de la sortie du RER D ont fait face à **deux risques**. Le premier était le **risque d'écrasement** du fait du blocage du pré-filtrage. Le second était celui de **subir les effets du gazage à l'approche des grilles du Stade**. Face à ces risques, le préfet de police a d'abord pris la décision **de lever, temporairement, le pré-filtrage à 19h39**, puis a assumé le **recours au gaz lacrymogène** pour faire reculer les personnes proches des grilles du Stade. Ce second choix découlait non de la nécessité de protéger les personnes, mais d'abord d'éviter la chute des grilles et l'envahissement du Stade qui aurait eu incontestablement des conséquences dramatiques. Il était donc légitime que les forces de sécurité interviennent pour préserver l'ordre public. Plus largement, le délégué interministériel aux grands événements sportifs a indiqué lors de son audition : *« L'enchaînement des faits n'appelait guère d'autres décisions que celles prises par le préfet de police, dont je pense qu'elles étaient les seules adaptées pour éviter une situation beaucoup plus grave »*.

Or, ces décisions, **si elles étaient nécessaires pour éviter un drame**, sont la conséquence directe des défauts d'anticipation et ont été **la cause d'incidents qui ont choqué l'opinion publique nationale et internationale et terni l'image de la France**. La décision de lever le pré-filtrage a **créé un espace sur le parvis du Stade dans lequel ont pu s'engouffrer les délinquants** qui ont agressé les supporters. Il a permis à ceux qui cherchaient à s'introduire illégalement dans le stade de se rapprocher de leur objectif.

Face au risque d'intrusion, les forces de sécurité ont eu recours au gaz lacrymogène pour faire reculer la foule. Cette méthode, qui affecte les personnes présentes au-delà de celles directement visées, a paru **particulièrement agressive aux supporters venant de pays où elle n'est pas pratiquée**. Elle a contribué au sentiment des supporters d'avoir été exposés à un usage excessif de la force, voire à des violences policières.

Le préfet de police a cependant d'autant plus assumé le recours au gaz lacrymogène qu'il a considéré que c'était le **seul moyen à disposition des forces de sécurité de faire reculer la foule, à moins de la charger**. Il a également indiqué que, dans la même situation, il préconiserait à nouveau son usage, se contentant de regretter qu'au Stade de France cet usage ait conduit à exposer au gaz des personnes de bonne foi, voire des familles et des enfants.

La question de l'usage du gaz lacrymogène montre les **contradictions parmi les responsables des forces de sécurité intérieure**. En effet, à l'inverse des affirmations répétées du préfet de police, le ministre de l'Intérieur a admis que **le recours au gaz lacrymogène devrait sans doute évoluer**.

Outre une réévaluation de l'usage du gaz lacrymogène, la solution réside dans la meilleure gestion des foules de spectateurs des grands événements sportifs en amont par la gestion des flux notamment par le moyen du **recours à la vidéo intelligente et le positionnement d'unités équestres**, voire de **canons à eaux** dont le caractère dissuasif est avéré et, sur le moment, par des **instructions claires dispensées dans une langue susceptible d'être comprise par les personnes concernées**.

4. FACE À CET ÉCHEC ORGANISATIONNEL, DES ERREURS INSUFFISAMMENT RECONNUES ET ANALYSÉES PAR LES POUVOIRS PUBLICS

A. UNE RECONNAISSANCE DES RESPONSABILITÉS TARDIVE ET PARTIELLE

1. Une réponse politique *a minima*

Ce n'est qu'avec l'annonce des auditions par les commissions sénatoriales que les ministres concernés ont émis des **regrets sur l'expérience « gâchée » des spectateurs munis de billets** mais n'ayant pu assister au match. Puis, au cours des auditions, sont venus les regrets du préfet de police pour les personnes de bonne foi exposées au gaz lacrymogène. Enfin, le ministre de l'intérieur, suite à la présentation des premiers constats issus des auditions, présente finalement **ses excuses aux supporters ayant subi la « mauvaise gestion » de l'événement**.

Cette reconnaissance progressive et tardive contraste avec la volonté d'accabler les supporters de l'équipe de Liverpool qui a caractérisé les premières prises de position officielles. Tout en refusant, au nom des principes républicains, de donner la nationalité des interpellés pour fait de délinquance, le ministre de l'Intérieur, lors de son audition, n'avait ainsi pas hésité à détailler le nombre de ressortissants britanniques interpellés pour des tentatives d'intrusion. La **volonté politique de faire apparaître la présence des supporters britanniques comme la seule cause de la situation de chaos** qu'a connue le Stade de France, avec peut-être la volonté de masquer les mauvais choix d'organisation retenus, n'est en tout état de cause pas acceptable.

2. Une absence manifeste de volonté de faire la lumière sur les responsabilités : la destruction des images vidéo

Très rapidement, les images des systèmes de vidéoprotection ont été identifiées comme **indispensables pour documenter les faits**, en particulier par le ministre de l'intérieur lui-même : ces images étaient censées pouvoir prouver la présence de dizaines de milliers de personnes aux alentours du stade, montrer les pressions exercées sur les grilles qui ont justifié le recours au gaz lacrymogène ou établir le retour de milliers de spectateurs vers 22 h 45 avant la fin du match, ce qui accrédi terait la présence de très nombreux supporters sans billet autour du stade.

Or, lors de l'audition des responsables de la Fédération française de football le 9 juin 2022, il est apparu que les **images filmées au plus près des incidents**, c'est-à-dire celles du Consortium du Stade de France qui déploie quatre caméras extérieures sur les quatre

angles du stade¹, avaient été **automatiquement détruites au bout de sept jours faute de réquisition judiciaire émanant de la préfecture de police ou du parquet**, ce, alors même que les personnes présentes au PC sécurité, dont les représentants de la préfecture de police et semble-t-il du parquet de Bobigny, avaient pu en constater la violence. Les images des caméras du Stade de France sont également visualisables à la demande depuis la salle de commandement de la DOPC *via* des connexions techniques. L'arrêté d'autorisation prévoit la possibilité pour la préfecture de police de procéder à un enregistrement séparé, ce qui n'a pas été fait.

Comme l'a relevé le délégué interministériel aux grands événements sportifs lors de son audition, « *légalement, il est possible de conserver les images de vidéosurveillance pendant trente jours, mais les coûts sont considérables, d'où un remplacement automatique des fichiers. Je comprends que les citoyens puissent avoir de la peine à comprendre qu'il ne s'agisse que d'une affaire d'automatisme.* »

Ni le Consortium, qui aurait dû avoir la présence d'esprit d'interroger les autorités judiciaires dans le délai réduit de sept jours qu'il s'est lui-même fixé, ni la préfecture de police, ni le parquet de Bobigny, n'ont agi avec diligence pour sauvegarder une preuve indispensable à la manifestation de la vérité.

Des images plus éloignées, celles du réseau de caméras de la préfecture de police (*a priori* dans Paris intramuros selon la cartographie du réseau) et de la ville de Saint-Denis ont été conservées. Celles de la SNCF – en particulier la gare La Plaine-Stade de France sur le RER B – ont pu être partiellement sauvegardées, malgré un début d'effacement, dans le cadre d'une réquisition judiciaire intervenue le 10 juin. Les images de la RATP (station Saint-Denis Porte de Paris de la ligne 13) ont, elles, été effacées faute de réquisition.

Malgré l'invitation du ministre de l'intérieur, les présidents des commissions de la culture et des lois n'ont pu visionner ces images, faute de réponse du procureur de la République de Bobigny.

Les commissions recommandent que les préfets qui délivrent les autorisations imposent au cas par cas aux opérateurs des systèmes de vidéoprotection, dans les espaces accessibles au public à l'intérieur ou aux abords des équipements, **la conservation des images captées le jour des grands événements sportifs pendant la durée légale d'un mois.**

3. Une procédure de recueil des plaintes des supporters peu adaptée

Lors de son audition par les commissions sénatoriales le 1^{er} juin 2022, le ministre de l'intérieur s'était engagé à ce que les supporters britanniques et espagnols puissent porter plainte depuis leur pays, grâce à des policiers dépêchés sur place et une « plateforme informatique en espagnol et en anglais », ainsi que des lettres de plainte déjà rédigées dans ces langues. Aucune plateforme en ligne n'a été mise en place.

Dans un premier temps, ce sont des **plaintes standard qui ont été mises en ligne** dans le but principal de recueillir des **plaintes pour vente de faux billets**. Ce n'est qu'après l'audition du préfet de police le 9 juin, que ces formulaires ont été traduits et adaptés pour mentionner des infractions et des lieux plus en adéquation avec les faits subis².

Quant aux policiers dépêchés sur place, le président du *Spirit of Shankly* a déclaré lors de son audition qu'ils « *n'ont rencontré personne du club des supporters* », tandis qu'il y aurait environ 9 000 plaintes déposées et transmises au club de Liverpool.

Enfin, s'agissant du recueil des plaintes relatives aux agissements des forces de l'ordre, les formulaires mis à disposition des supporters ne le prévoient pas et certains s'apprêteraient à faire des signalements à l'inspection générale de la police nationale (IGPN), selon le directeur général de l'association Football Supporters Europ.

¹ Arrêté préfectoral n° 2021-2501 portant autorisation de renouvellement d'un système de vidéoprotection pour le consortium Stade de France – La plaine Saint-Denis.

² <https://uk.ambafrance.org/Finale-de-la-Ligue-des-champions-28-29-mai-Dispositif-de-depot-de-plainte> ;
<https://es.ambafrance.org/Dispositif-d-assistance-temporaire-au-depot-de-plainte-pour-les-personnes>

Selon la Chancellerie, au 27 juin 2022, **79 plaintes** en lien avec les incidents du 28 mai (hors plaintes pour faux billets) ont été **reçues par courrier** au parquet de Bobigny, dont 46 concernent des vols simples ou aggravés et des violences et 14 dirigées contre les services de police ou l'organisation de l'événement. S'ajoutent à celles-ci 115 plaintes déposées directement auprès des services de police, soit **un total de 194 plaintes**.

B. LA GESTION DES GRANDS ÉVÉNEMENTS SPORTIFS À VENIR

Les multiples incidents intervenus lors de la journée du 28 mai 2022 aux abords du Stade de France ont eu pour effet **d'interroger sur les capacités de la France à accueillir de grands événements sportifs internationaux** et notamment la Coupe du monde de rugby et les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Les commissions ne partagent pas l'avis selon lequel les enjeux seraient différents compte tenu en particulier de la nature des épreuves et du public attendu. Les auditions ont mis en évidence le fait qu'il n'y avait pas de hooligans parmi les spectateurs et que les troubles ont été la conséquence de dysfonctionnements multiples aggravés par la présence d'un très grand nombre de délinquants. Ces différentes circonstances peuvent tout à fait se reproduire et il est donc indispensable de s'y préparer.

Concernant l'organisation des futurs grands événements sportifs attendus dans les années à venir, on peut s'interroger sur l'intérêt de maintenir le rapprochement opéré entre la Dijop et la Diges. En effet, plus la date du début des jeux Olympiques et Paralympiques se rapproche, plus l'attention de la délégation interministérielle aux jeux Olympiques et Paralympiques devra être mobilisée par cet événement exceptionnel. *A contrario*, l'organisation de la finale de la Ligue des champions au Stade de France a montré un déficit de coordination entre les différents acteurs concernés.

C'est pourquoi, **les commissions proposent de mieux distinguer les fonctions de délégué interministériel aux grands événements sportifs (Diges) et de délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques (Dijop) afin de faire du Diges le responsable opérationnel de l'organisation des grands événements sportifs internationaux (hors JOP) et de lui reconnaître un rôle de coordination des différentes autorités concernées (préfets, forces de l'ordre, transporteurs, fédérations sportives, collectivités territoriales...)**. Ces deux services, mieux différenciés dans leurs attributions et leurs rôles, auraient vocation à interagir étroitement pour partager leur expertise respective. Néanmoins, il apparaît nécessaire qu'une organisation dédiée puisse se concentrer de manière opérationnelle tant sur les grands événements sportifs prévus d'ici 2024 que sur ceux programmés entre 2024 et 2026 qui nécessitent le plus souvent plusieurs années de préparation.

Les commissions de la culture et des lois du Sénat organiseront dans les mois qui viennent un **suivi précis des modalités de préparation des prochains grands événements sportifs au regard des enjeux de sécurité**. Par ailleurs, les commissions souhaitent que le Gouvernement remette au Parlement un **rapport sur l'organisation de la sécurité** lors des grands événements sportifs avant la fin de l'année 2022.

* *
*

Aux termes de leurs travaux, les commissions se sont attachées à formuler des recommandations qui découlent de la situation rencontrée au Stade de France. Celles-ci ont cependant vocation à s'appliquer de manière plus large aux grands événements sportifs.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (UEFA, FFF) : rendre obligatoire le recours à des billets infalsifiables avec des dispositifs de contrôle fiables pour les compétitions de football aux enjeux les plus importants (rencontres internationales, derbys...) et prévoir systématiquement un service de règlement des litiges de billetterie ainsi qu'un dispositif d'aide pour les personnes ne pouvant recourir à ce type de billet.

Recommandation n° 2 (UEFA, FFF) : exiger de l'organisateur qu'il informe en temps réel (par mail, sms, messagerie) les détenteurs de billets des modalités d'accès au stade, des événements imprévus et des modifications décidées par les autorités lorsque surviennent des difficultés.

Recommandation n° 3 (UEFA, FFF, État) : renforcer la formation des stadiers et améliorer l'articulation entre les stadiers et les forces de l'ordre.

Recommandation n° 4 (FFF, État, RATP, SNCF) : définir conjointement le plan de mobilité des supporters, organiser une communication en temps réel efficace sur les flux entre la FFF, la préfecture de Police et les opérateurs de transports en commun et veiller à une mise en œuvre conjointe des décisions imposées par les événements imprévus (reports de flux de passagers en particulier).

Recommandation n° 5 (État, FFF, Consortium du Stade de France) : organiser les voies d'accès au stade en prévoyant systématiquement des cheminements de délestage suffisants (plans alternatifs) ainsi que des voies d'évacuation pour les personnes rencontrant des difficultés (billets non reconnus, personnes en situation de détresse).

Recommandation n° 6 (UEFA, FFF, État, Consortium du Stade de France) : améliorer l'attractivité des abords du Stade de France afin d'inciter les spectateurs à venir plus tôt et à repartir plus tard afin de mieux réguler les flux d'entrée et de sortie, depuis et vers les transports.

Recommandation n° 7 (UEFA, préfecture de police) : séparer les points de contrôle de validité des billets des points de pré-filtrage mis en place dans le cadre de la prévention du terrorisme.

Recommandation n° 8 (ministère de l'intérieur) : définir une doctrine d'emploi du gaz lacrymogène par les agents des forces de sécurité qui prévienne l'exposition de personnes ne présentant pas pour eux un danger immédiat.

Recommandation n° 9 (préfecture de police et, le cas échéant, ville de Saint-Denis) : rétablir les effectifs d'agents publics dédiés à la circulation des flux piétons et automobiles autour du stade.

Recommandation n° 10 (préfecture de police) : privilégier en matière de gestion des foules le pré-positionnement de moyens dissuadant tout débordement (unités équestres notamment).

Recommandation n° 11 (ministère de l'intérieur, Parlement) : établir, à titre expérimental, la base législative qui permettrait aux opérateurs des systèmes de vidéoprotection dans les espaces accessibles au public de mettre en œuvre des traitements d'images par intelligence artificielle permettant le comptage et la détection de mouvements de foule¹.

¹ Recommandation déjà formulée dans le [rapport d'information n° 627 \(2021-2022\)](#) de MM. Marc-Philippe Daubresse, Arnaud de Belenet et Jérôme Durain, fait au nom de la commission des lois, 10 mai 2022

Recommandation n° 12 (préfets) : imposer au cas par cas aux opérateurs des systèmes de vidéoprotection, dans les espaces accessibles au public à l'intérieur ou aux abords des équipements, la conservation des images captées le jour des grands événements sportifs pendant la durée légale d'un mois.

Recommandation n° 13 (État, FFF) : faire évoluer le regard des autorités publiques sur les supporters et créer les conditions d'un dialogue permanent afin de faire de leurs représentants des partenaires dans le cadre de la préparation et du déroulement des grands événements.

Recommandation n° 14 (État) : mieux distinguer les fonctions de délégué interministériel aux grands événements sportifs (Diges) et de délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques (Dijop) afin de faire du Diges le responsable opérationnel de l'organisation des grands événements sportifs internationaux (hors JOP) et de lui reconnaître un rôle de coordination des différentes autorités concernées (préfets, forces de l'ordre, transporteurs, fédérations sportives, collectivités territoriales...).

Recommandation n° 15 (État) : associer les parlementaires au suivi de la sécurité des grands événements sportifs prévus en France en 2023 et 2024 et demander au Gouvernement de remettre au Parlement avant la fin de l'année 2022 un rapport sur l'organisation de leur sécurité.



**François-Noël
BUFFET**

Président

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Laurent LAFON

Président

Sénateur
(Union centriste)
du Val-de-Marne

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du Règlement
et d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23