

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 21 avril 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "contenant les normes de sécurité à respecter dans les stades de football", a donné le 26 avril 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 21 april 1999 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de in voetbalstadions na te leven veiligheidsnormen", heeft op 26 april 1999 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre et le préambule s'expriment en des termes quasi identiques.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle est reproduite dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"Ces impératifs urgents sont motivés par la circonstance que le comportement violent dans les stades connaît une réelle recrudescence contre laquelle il convient d'intervenir immédiatement et au moyen de tous les instruments juridiques disponibles.

Considérant que les normes de sécurité qui sont adoptées dans le présent arrêté font partie d'un ensemble normatif pris en exécution de la loi. Que la sécurité juridique et la cohérence requièrent que cet ensemble normatif soit introduit dans l'ordre juridique belge de façon coordonnée, de telle sorte qu'il est indiqué que cet arrêté puisse être publié en même temps que les autres arrêtés portant exécution de la loi. Que le volet répressif est déjà en vigueur de telle sorte qu'il paraît également indiqué que les normes mêmes puissent entrer en vigueur le plus rapidement possible.

Considérant que chaque report entraîne le risque de porter préjudice à la crédibilité des règles et des sanctions.

Considérant que, de plus, une publication immédiate de ces normes est aussi nécessaire pour apporter les adaptations nécessaires à l'infrastructure existante.

.../...

Considérant de plus qu'il est important que ces normes puissent entrer en vigueur avant le début de la prochaine saison de football de telle sorte qu'elles puissent être testées au moins pendant une saison avant l'organisation de l'EURO 2000."

*

*

*

Conformément audit article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

Préambule

L'arrêté en projet trouve son fondement dans les articles 4 et 22, alinéa 2, 3°, de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football. Le deuxième alinéa du préambule sera modifié en conséquence.

Dispositif

Article 1er

L'article 1er, 13°, définit l'"exploitant" comme étant "toute personne qui utilise le stade à titre habituel pour y organiser des matches de football". "A défaut d'utilisateur habituel", il s'agit de "la personne qui a la capacité juridique de mettre l'infrastructure à la disposition d'un organisateur de matches de football."

.../...

Cette notion doit être précisée. Il est en effet plausible que plusieurs personnes utilisent un même stade "à titre habituel". La question se pose, dans cette hypothèse, de savoir qui est tenu par les obligations prévues à l'article 4.

Article 2

La manière dont les alinéas 1er et 2 de l'article examiné sont rédigés est malheureuse en ce qu'elle prête à confusion.

En effet, le pouvoir que le Roi tient de l'article 4 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football de fixer les normes de sécurité auxquelles doivent satisfaire les stades de football ne se limite pas aux seules normes minimales. Toutes les normes de sécurité doivent être fixées par Lui.

Autre chose est d'explicitier certaines de ces normes pour les matches nationaux et internationaux de football dans les conventions visées à l'article 5 de la loi précitée.

Ceci étant, il convient, à l'alinéa 1er, de supprimer le mot "minimales" et, à l'alinéa 2, de remplacer les mots "doivent faire l'objet de précisions complémentaires explicites" par les mots "sont explicités".

.../...

Article 3

A l'article 3, 2°, il y a lieu de préciser quelles sont les autorités administratives visées et en vertu de quelles dispositions légales ou réglementaires elles peuvent interdire l'accès de certains lieux au public.

Cette précision s'impose d'autant plus qu'en vertu de l'article 22 de la loi précitée celui qui "se trouve dans un lieu inaccessible au public" est susceptible d'encourir les sanctions prévues à l'article 24 de la même loi.

Article 4

Cette disposition impose au bourgmestre de désigner, à la demande de l'exploitant, un expert, approuvé par le Ministre de l'Intérieur, qui sera chargé de rédiger un rapport aux frais du demandeur.

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition instaure, à charge de l'exploitant, une redevance qui n'est pas prévue par la loi.

L'objectif poursuivi pourrait sans doute aussi bien être atteint, sans l'instauration d'une redevance illégale, en imposant à l'exploitant, au titre de norme de sécurité, de faire procéder à une expertise de ses installations, par un expert agréé par le ministre, et de remettre ce rapport au bourgmestre, lequel serait chargé, à son tour, de le transmettre, accompagné d'un rapport du service d'incendie, au Ministre de l'Intérieur.

.../...

Article 5

Au paragraphe 3, au lieu de prévoir une "nullité de plein droit" des dérogations, mieux vaut prévoir, dans un souci de sécurité juridique, que l'exploitant et l'organisateur ne peuvent se prévaloir de la dérogation ministérielle que si les mesures de sécurité alternatives approuvées par la dérogation sont respectées.

Article 6

1. L'alinéa 1er doit être omis. La règle qu'il contient fait, en effet, double emploi avec l'article 8 du projet et risque, dès lors, de créer la confusion.

2. Les alinéas 2 et 3 doivent être insérés dans l'article 8 relatif à l'entrée en vigueur de l'arrêté.

Article 7 (devenant l'article 6)

L'article à l'examen abroge l'arrêté royal du 17 juillet 1989 contenant les normes de protection des spectateurs contre l'incendie et la panique lors des manifestations dans les stades, à l'exception de l'article 5bis de cet arrêté qui est abrogé par le projet d'arrêté royal "relatif à la politique de sécurité et de coordination à l'occasion de matches de football" à propos duquel la section de législation du Conseil d'Etat donne ce jour l'avis L. 29.175/4.

.../...

Pour des raisons de sécurité juridique, il convient que l'article à l'examen du présent projet abroge l'arrêté royal du 17 juillet 1989 dans son ensemble.

Annexe I

Le point 5.5.2., 5ème tiret, de l'annexe I exige que le local de commandement "comporte l'appareillage nécessaire à la monitorisation des caméras et à la réalisation des enregistrements".

Cette disposition est à mettre en relation avec l'article 10, alinéa 1er, 6°, de la loi du 21 décembre 1998, précitée, qui charge le Roi de déterminer les cas et les modalités d'installation de caméras de surveillance "après avis de la commission pour la protection de la vie privée". L'attention de l'auteur du projet est attirée sur la nécessité de prendre l'avis préalable de cette commission.

Observation finale

Le texte néerlandais de plusieurs dispositions du projet laisse à désirer du point de vue de la correction de la langue. Il devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering van het verzoek om spoedbehandeling is in de brief en in de aanhef in nagenoeg dezelfde bewoordingen gesteld.

In het onderhavige geval luidt die motivering, zoals ze is gesteld in de brief met de adviesaanvraag, als volgt :

"Ces impératifs urgents sont motivés par la circonstance que le comportement violent dans les stades connaît une réelle recrudescence contre laquelle il convient d'intervenir immédiatement et au moyen de tous les instruments juridiques disponibles.

Considérant que les normes de sécurité qui sont adoptées dans le présent arrêté font partie d'un ensemble normatif pris en exécution de la loi. Que la sécurité juridique et la cohérence requièrent que cet ensemble normatif soit introduit dans l'ordre juridique belge de façon coordonnée, de telle sorte qu'il est indiqué que cet arrêté puisse être publié en même temps que les autres arrêtés portant exécution de la loi. Que le volet répressif est déjà en vigueur de telle sorte qu'il paraît également indiqué que les normes mêmes puissent entrer en vigueur le plus rapidement possible. Considérant que chaque report entraîne le risque de porter préjudice à la crédibilité des règles et des sanctions.

Considérant que, de plus, une publication immédiate de ces normes est aussi nécessaire pour apporter les adaptations nécessaires à l'infrastructure existante.

.../...

Considérant de plus qu'il est important que ces normes puissent entrer en vigueur avant le début de la prochaine saison de football de telle sorte qu'elles puissent être testées au moins pendant une saison avant l'organisation de l'EURO 2000."

*

*

*

Overeenkomstig het genoemde artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot de volgende opmerkingen.

Aanhef

Het ontworpen besluit ontleent zijn rechtsgrond aan de artikelen 4 en 22, tweede lid, 3°, van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden. Het tweede lid van de aanhef moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

Dispositief

Artikel 1

In artikel 1, 13°, wordt het begrip "uitbater" omschreven als "elke persoon die gewoonlijk het stadion gebruikt om er voetbalwedstrijden te organiseren". Als er geen "gewoonlijke gebruiker" is, slaat het begrip "uitbater"

.../...

op "de persoon die de juridische bevoegdheid heeft om de infrastructuur ter beschikking te stellen van een organisator van voetbalwedstrijden".

Dat begrip moet nader worden omschreven. Er zijn immers waarschijnlijk verscheidene personen die "gewoonlijk" eenzelfde stadion gebruiken. De vraag rijst dan wie de verplichtingen, vermeld in artikel 4, moet nakomen.

Artikel 2

Het eerste en het tweede lid van het onderzochte artikel zijn slecht gesteld, doordat ze verwarring kunnen doen ontstaan.

Immers, de bevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 4 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden om de veiligheidsnormen te bepalen waaraan voetbalstadions moeten voldoen, beperkt zich niet uitsluitend tot de minimumnormen. Alle veiligheidsnormen moeten door Hem worden bepaald.

Het is een andere zaak sommige van die normen voor nationale en internationale voetbalwedstrijden toe te lichten in de overeenkomsten bedoeld in artikel 5 van de voornoemde wet.

Aldus behoort in het eerste lid het woord "minimale" te vervallen en behoren in het tweede lid de woorden "moeten het voorwerp uitmaken van expliciete aanvullende preciseringen" te worden vervangen door de woorden "worden geëxpliciteerd".

.../...

Artikel 3

In artikel 3, 2°, moet worden verduidelijkt welke bestuurlijke overheid wordt bedoeld en krachtens welke wets- of verordeningsbepalingen ze het publiek de toegang tot sommige plaatsen kan verbieden.

Die verduidelijking is noodzakelijk, temeer omdat degene die "zich bevindt in plaatsen die voor het publiek niet toegankelijk zijn", krachtens artikel 22 van de voornoemde wet de in artikel 24 van dezelfde wet vermelde sancties kan oplopen.

Artikel 4

Volgens deze bepaling moet de burgemeester, op verzoek van de exploitant, een door de Minister van Binnenlandse Zaken goedgekeurde expert aanwijzen die ermee belast wordt op kosten van de aanvrager een verslag op te maken.

Zoals deze bepaling is gesteld, voert ze een retributie ten laste van de exploitant in die niet bij de wet is voorgeschreven.

De nagestreefde doelstelling kan wellicht net zo goed worden bereikt zonder een onwettige retributie in te stellen, namelijk door de exploitant als veiligheidsnorm ertoe te verplichten een expertise van zijn voorzieningen te laten uitvoeren door een door de minister erkende expert en dat expertiseverslag aan de burgemeester te bezorgen die het

.../...

op zijn beurt, samen met een verslag van de brandweer, aan de Minister van Binnenlandse Zaken zou moeten verzenden.

Artikel 5

Wat paragraaf 3 betreft, zou het beter zijn niet te bepalen dat de afwijkingen van rechtswege vervallen, maar met het oog op de rechtszekerheid te bepalen dat de exploitant en de organisator alleen dan aanspraak kunnen maken op de door de minister toegestane afwijking als de bij de afwijking goedgekeurde alternatieve veiligheidsmaatregelen worden nageleefd.

Artikel 6

1. Het eerste lid moet vervallen. De daarin vervatte regel overlapt immers artikel 8 van het ontwerp en kan bijgevolg verwarring scheppen.

2. Het tweede lid en het derde lid moeten worden ingevoegd in artikel 8, dat betrekking heeft op de inwerkingtreding van het besluit.

Artikel 7 (dat artikel 6 wordt)

Bij het onderzochte artikel wordt het koninklijk besluit van 17 juli 1989 houdende de normen betreffende de

.../...

bescherming van de toeschouwers tegen brand en paniek bij manifestaties in stadions opgeheven, met uitzondering van artikel 5bis van dat besluit, dat wordt opgeheven bij het ontwerp van koninklijk besluit betreffende het veiligheids- en coördinatiebeleid naar aanleiding van voetbalwedstrijden, waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State heden advies L. 29.175/4 heeft gegeven.

Ter wille van de rechtszekerheid behoort het koninklijk besluit van 17 juli 1989 in zijn geheel te worden opgeheven bij het onderzochte artikel van het onderhavige ontwerp.

Bijlage I

Volgens bijlage I, punt 5.5.2., 5e streepje, moet men in het commandolokaal "over de nodige apparatuur (beschikken) om de camera's te monitoriseren en opnames te realiseren".

Deze bepaling moet in samenhang worden gelezen met artikel 10, eerste lid, 6°, van de voornoemde wet van 21 december 1998, dat de Koning ermee belast "na advies van de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer" te bepalen hoe en in welke gevallen bewakingscamera's worden geïnstalleerd. De steller van het ontwerp wordt erop attent gemaakt dat vooraf het advies van die commissie moet worden ingewonnen.

Slotopmerkingen

Uit een oogpunt van correct taalgebruik zijn op verscheidene bepalingen van de Nederlandse tekst van het ontwerp aanmerkingen te maken. Bij wijze van voorbeeld en onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte inhoudelijke opmerkingen worden hierna enige tekstvoorstellen gedaan :

Aanhef

Vijfde lid

Zoals gebruikelijk is schrijve men "dringende noodzakelijkheid" in plaats van "hoogdringendheid".

Zesde lid

Gelijk in de wetgevingstechniek gebruikelijk is, schrijve men "in dit besluit" in plaats van "in huidig besluit". Voorts schrijve men "een pakket van rechtsregels, vastgesteld" in plaats van "een normerend geheel genomen", alsook "gedeelte" in plaats van "luik".

Dispositief

Artikel 1

In onderdeel 3° schrijve men "afscheidingen" in plaats van "scheidingen".

.../...

In onderdeel 13° zou het beter zijn "exploitant" te schrijven in plaats van "uitbater", aangezien "uitbater", behoudens wanneer het om de horecasector gaat, niet algemeen als correct wordt aangezien. Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp. Het woord "gewoonlijke", dat blijkens Van Dale, GWNT, in de vorm "gewoonlijk" alleen als bijwoord gebezigd wordt, zou vervangen moeten worden door het woord "gewone".

Artikel 3

De als een gallicisme aangemerkte en als zodanig afgekeurde constructie "Worden beschouwd als ..." zou vervangen moeten worden door de constructie "Beschouwd worden als ..."

In onderdeel 1° schrijve men : "elke zone die door de organisator als zodanig is aangegeven in ... en die hij duidelijk zichtbaar gemaakt heeft door haar adequaat af te bakenen;".

Artikel 4

In de inleidende zin schrijve men "overzenden" of "bezorgen", aangezien "overmaken" in casu niet correct is.

In het eerste lid, 2°, schrijve men "afgegeven" in plaats van "afgeleverd", dat in casu niet correct is.

.../...

In het tweede lid schrijve men "bijbehorende" in plaats van "bijhorende". Voorts wordt erop gewezen dat de onvoltooid toekomstige tijd niet gangbaar is in de wetgevingstechniek en vervangen behoort te worden door de onvoltooid tegenwoordige tijd. Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

In het derde lid schrijve men "op verzoek en op kosten van ...".

Artikel 5

In § 1, eerste lid, schrijve men "toestaan van de normen" in plaats van "op de normen".

Artikel 6

In het tweede lid schrijve men "eerst" of "pas" in plaats van "slechts".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. van COMPERNOLLE,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par M. C. NIKIS,
référéndaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. C. NIKIS, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN