

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 32.469/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 32.469/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 31 octobre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football", a donné le 4 février 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 31 oktober 2001 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden", heeft op 4 februari 2002 het volgende advies gegeven :

Observation générale

Les articles 20bis et 23bis en projet visent des faits commis "dans le périmètre", c'est-à-dire à l'extérieur du stade, dans un rayon pouvant aller jusqu'à 1000 mètres à partir de la clôture extérieure.

Or, contrairement aux autres faits déjà visés par la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, les faits visés aux articles 20bis et 23bis en projet peuvent être commis dans un contexte totalement étranger à la rencontre de football, par exemple, à l'occasion d'une dispute conjugale ou entre voisins.

Il ne peut se justifier, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, qu'une personne qui commet un fait, peut se voir infliger une sanction administrative, alors que le même fait, commis en dehors du périmètre ou de la période visée à l'article 19, alinéa 2, en projet, relèverait uniquement du droit commun.

La circonstance que ces dispositions se trouvent dans une loi relative à la sécurité lors des matches de football ne permet pas de résoudre la difficulté car le texte ne précise pas quel rapport doit avoir le fait incriminé avec la rencontre de football.

Il y a lieu de compléter le texte de manière à établir un lien entre les faits incriminés et la rencontre de football, soit que l'auteur des faits assiste à la rencontre, qu'il agisse en tant que supporter de l'une des équipes ou qu'il profite spécialement de l'événement que constitue la rencontre pour commettre les faits visés aux articles 20bis et 23bis en projet.

Observations particulières

Examen du projet

Dispositif

Article 3 (article 5 en projet)

A l'alinéa 2 en projet, il y a lieu d'écrire "au moins huit jours avant le match auquel elle s'applique ou le premier match de la série de matches à laquelle elle s'applique".

En effet, comme indiqué dans l'exposé des motifs, une convention peut être conclue pour une seule rencontre ou pour une série de rencontres.

Article 8 (modification de l'article 22, alinéa 1^{er})

1. Il y a lieu d'écrire : "...quiconque pénètre ou tente de pénétrer soit dans certaines zones du stade sans être en possession d'un titre d'accès valable pour cette zone soit dans un lieu inaccessible au public".

2. Le projet a pour but de sanctionner également celui qui tente de pénétrer dans certaines zones du stade sans être en possession d'un titre d'accès valable, alors que le texte actuel ne vise que celui qui pénètre dans ces zones.

Le Conseil d'Etat se demande pour quelle raison une telle précision n'est pas apportée également à l'article 21 de la loi du 21 décembre 1998, précitée, qui vise uniquement celui qui pénètre irrégulièrement dans le stade et non celui qui tente de pénétrer irrégulièrement dans le stade.

Au même article 21, il est opportun de viser celui qui pénètre ou tente de pénétrer dans le stade avant l'ouverture de celui-ci.

.../...

Article 10 (article 23ter en projet)

Certaines rencontres importantes de football sont précédées de spectacles ou de cérémonies d'ouverture au cours desquels du matériel pyrotechnique est utilisé par les organisateurs.

L'article 23ter, qui est rédigé de manière tout à fait générale, interdira désormais une telle utilisation.

Article 12 (article 24, alinéa 2, en projet)

1. L'autorité fédérale est compétente pour infliger une interdiction de stade administrative à un mineur de seize ans, sans concertation préalable avec les Communautés, si l'on considère que cette interdiction de stade ne poursuit pas un but de protection du mineur (éviter, dans son intérêt, qu'il ne soit, à l'avenir, mêlé à des incidents lors de rencontres de football) mais un but répressif ⁽¹⁾. Si, par contre, l'on considère que l'interdiction de stade a un aspect protectionnel, alors l'autorité fédérale est incompétente ⁽²⁾. En effet, la compétence fédérale en matière de protection de la jeunesse ne concerne que les mesures à prendre lorsque des faits qualifiés d'infraction ont été commis. Or, en l'espèce, les faits donnant lieu à l'interdiction de stade ne sont pas nécessairement des infractions. En outre, pour des faits qualifiés d'infraction, une concertation avec les Communautés aurait alors été nécessaire.

L'exposé des motifs indique clairement que l'intention de l'auteur du projet a été de prévoir une sanction "lorsque l'application du volet protectionnel ne se justifie pas". Dès lors, la matière relève de la compétence de l'autorité fédérale, sans nécessité de concertation avec les Communautés.

(1) Voir avis 32.467/VR, donné le 9 novembre 2001 sur une proposition de loi modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse (déposée par MM. Stefaan De Clerk, Tony Van Parijs, Servais Verherstraeten et Jo Vandeurzen) et amendements de M. Hugo Coveliers et consorts.

(2) Article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

2. A l'article 24, alinéa 2, en projet, il y a lieu d'écrire, in fine: "...au mineur de plus de seize ans". Il va, en effet, de soi qu'un mineur a moins de dix-huit ans.

Article 21 (article 44 en projet).

1. Ni l'avant-projet de loi, ni l'exposé des motifs ne contiennent de précisions sur l'existence éventuelle d'un recours contre les interdictions de stade à titre de mesure de sécurité.

En ce qui concerne l'interdiction prononcée par l'officier de police et confirmée par le fonctionnaire visé à l'article 26, alinéa 1^{er}, à la suite d'un fait sanctionnable administrativement, il s'agit d'une décision administrative qui pourrait, semble-t-il, être contestée devant le juge des référés, voire même devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne l'interdiction imposée par le procureur du Roi, il ne semble pas qu'un recours existe, ce qui crée une différence de traitement selon que la décision est prise par un officier de police et confirmée par le fonctionnaire visé à l'article 26, alinéa 1^{er}, ou qu'elle est prise par le procureur du Roi.

Il appartient à l'auteur du projet de justifier cette différence de traitement.

Observations finales de légistique

Articles 14, 15 et 16

Dans un texte modificatif, il est d'usage de ne consacrer qu'un article par article à modifier.

Les articles 14, 15 et 16 du projet doivent, en conséquence, être remplacés par un seul article, dont la phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

.../...

"Art. 14. A l'article 29 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1° à l'alinéa 3, ...;

2° l'alinéa suivant est inséré entre les alinéas 3 et 4;

3° à l'alinéa 4, devenant l'alinéa 5, le mot "fixe" est remplacé par les mots "peut fixer".

La même observation vaut pour les articles 11 et 12 et pour les articles 21 et 22 du projet.

Observations finales d'ordre légistique et linguistique

De façon générale, la rédaction du projet manque de soin du point de vue de la légistique et de la correction de la langue. Cette observation concerne presque exclusivement la version néerlandaise. A titre d'exemple, il n'est pas d'usage en légistique formelle d'écrire, comme à la phrase liminaire de l'article 2 : "A l'article ... est ajouté le point suivant:" ou encore, comme à la phrase liminaire de l'article 5 : "Aan artikel 19 ... wordt een tweede alinea toegevoegd ...".

Conformément aux consignes de la "Légistique formelle, recommandations et formules", l'arrêté de présentation doit être rédigé comme suit:

"Notre Ministre de l'Intérieur et Notre Ministre de la Justice sont chargés de présenter en Notre nom aux Chambres législatives et de déposer à la Chambre des représentants le projet de loi dont la teneur suit:"

Pour ce qui est de la correction de la langue, certaines dispositions du projet sont de piètre qualité. C'est sous réserve des observations de fond précédentes et à titre d'exemple que sont faites les propositions de texte qui suivent.

Article 3

A l'article 5, alinéa 3, en projet, il faut écrire "overgezonden" au lieu de "overgemaakt" et "termijnen gesteld in het eerste en het tweede lid" au lieu de "termijnen voorzien in lid 1 en lid 2".

Article 4

A l'article 7, en projet, il y a une discordance entre le texte français "de l'un et de l'autre sexe" et le texte néerlandais "van het ene of het andere geslacht".

Article 5

A l'article 19, alinéa 2, en projet, il faut écrire "uur" et non "uren".

Article 15 (devenant l'article 14, 2°)

A l'article 29, alinéa 4, en projet, il convient d'écrire "verplichtingen opgelegd door of krachtens" au lieu de "voorgeschreven verplichtingen door of krachtens".

Article 21

A l'article 44, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire "feit dat een administratieve sanctie oplevert" au lieu de "administratiefrechtelijk sanctioneerbaar feit", ainsi que "verbaliserende" au lieu de "vaststellende".

Article 24

A l'article 45bis, alinéa 1^{er}, il faut écrire: "... personen aan wie in België een administratieve sanctie is opgelegd, of een administratief of gerechtelijk stadionverbod dan wel een stadionverbod als beveiligingsmaatregel, of van wie onmiddellijk een geldsom is geïnd".

En outre, à l'alinéa 2 il convient d'écrire "Levenssfeer" au lieu de "Levensfeer".

Algemene opmerking

De ontworpen artikelen 20bis en 23bis hebben betrekking op feiten begaan "in de perimeter", dat wil zeggen buiten het stadion, binnen een straal die kan reiken tot 1000 meter vanaf de buitenomheining.

In tegenstelling met de andere feiten die al worden genoemd in de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, kunnen de feiten genoemd in de ontworpen artikelen 20bis en 23bis evenwel ook worden begaan in een context die helemaal losstaat van de voetbalwedstrijd, bijvoorbeeld, naar aanleiding van een echtelijke twist of een burenruzie.

In het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet kan niet worden gerechtvaardigd dat iemand die een feit begaat, een administratieve sanctie kan oplopen, terwijl datzelfde feit, wanneer het wordt begaan buiten de perimeter of de periode genoemd in het ontworpen artikel 19, tweede lid, uitsluitend onder het gemene recht zou vallen.

De omstandigheid dat die bepalingen voorkomen in een wet betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, maakt het niet mogelijk de moeilijkheid op te lossen, want in de tekst wordt niet gepreciseerd welke verhouding er tussen het strafbare feit en de voetbalwedstrijd moet bestaan.

De tekst moet zodanig worden aangevuld dat een verband wordt gelegd tussen de strafbare feiten en de voetbalwedstrijd : ofwel woont de dader de wedstrijd bij, ofwel handelt hij als supporter van één van de teams of maakt hij speciaal van het evenement dat zo'n wedstrijd is gebruik om de feiten genoemd in de ontworpen artikelen 20bis en 23bis te begaan.

Bijzondere opmerkingen

Onderzoek van het ontwerp

Dispositief

Artikel 3 (ontworpen artikel 5)

In het ontworpen tweede lid schrijve men : "op zijn minst acht dagen voor de wedstrijd waarop ze van toepassing is of de eerste wedstrijd van de reeks van wedstrijden waarop ze toepassing vindt".

Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, kan een overeenkomst immers voor één wedstrijd of voor een reeks van wedstrijden worden gesloten.

Artikel 8 (wijziging van artikel 22, eerste lid)

1. Men schrijve : "... eenieder die bepaalde zones van het stadion betreedt of poogt te betreden zonder in het bezit te zijn van een geldig toegangsbewijs voor die zone of plaatsen betreedt of poogt te betreden die voor het publiek niet toegankelijk zijn".

2. Het ontwerp heeft tot doel ook sancties op te leggen aan degene die bepaalde zones van het stadion poogt te betreden zonder in het bezit te zijn van een geldig toegangsbewijs, terwijl de huidige tekst alleen betrekking heeft op degene die deze zones daadwerkelijk betreedt.

De Raad van State vraagt zich af waarom zulk een precisering niet eveneens wordt aangebracht in artikel 21 van de genoemde wet van 21 december 1998, dat alleen betrekking heeft op degene die het stadion onrechtmatig betreedt en niet op degene die het stadion onrechtmatig poogt te betreden.

Het is raadzaam artikel 21 betrekking te laten hebben op degene die het stadion onrechtmatig betreedt of poogt te betreden voordat het stadion wordt geopend.

Artikel 10 (ontworpen artikel 23ter)

Sommige belangrijke voetbalwedstrijden worden voorafgegaan door een openingsevenement of -plechtigheid tijdens welke de organisatoren pyrotechnisch materiaal gebruiken.

Bij artikel 23ter, dat volkomen algemeen is gesteld, wordt het gebruik van zulk materiaal voortaan verboden.

Artikel 12 (ontworpen artikel 24, tweede lid)

1. De federale overheid is bevoegd om een administratief stadionverbod op te leggen aan een minderjarige van zestien jaar, zonder voorafgaand overleg met de gemeenschappen, als geoordeeld wordt dat dit stadionverbod niet bedoeld is om de minderjarige te beschermen (in zijn belang voorkomen dat hij later bij incidenten tijdens voetbalwedstrijden betrokken raakt), maar een repressieve bedoeling heeft ⁽³⁾. Wordt echter ervan uitgegaan dat het stadionverbod een beschermend facet heeft, dan is de federale overheid niet bevoegd ⁽⁴⁾. De federale bevoegdheid voor jeugdbescherming heeft immers alleen betrekking op maatregelen die moeten worden genomen wanneer feiten zijn gepleegd die als strafbaar feit worden gekwalificeerd. In het onderhavige geval zijn de feiten die aanleiding geven tot een stadionverbod echter niet noodzakelijk strafbare feiten. Voor feiten die als strafbaar feit worden gekwalificeerd, zou bovendien overleg met de gemeenschappen noodzakelijk geweest zijn.

⁽³⁾ Zie advies 32.467/VR van 9 november 2001 over een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming (ingediend door de HH. Stefaan De Clerk, Tony Van Parijs, Servais Verherstraeten en Jo Vandeurzen) en de amendementen van de heer Hugo Coveliers c.s.

⁽⁴⁾ Artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

In de memorie van toelichting staat duidelijk dat de steller van het ontwerp een sanctie heeft willen instellen voor het geval dat "de toepassing van het beschermingsluik niet gerechtvaardigd is". De aangelegenheid valt bijgevolg onder de bevoegdheid van de federale overheid, zonder dat overleg met de gemeenschappen noodzakelijk is.

2. Aan het einde van het ontworpen artikel 24, tweede lid, schrijve men : "... aan de minderjarige boven de zestien jaar". Het is namelijk vanzelfsprekend dat een minderjarige beneden de achttien jaar is.

Artikel 21 (ontworpen artikel 44)

1. Noch het voorontwerp van wet, noch de memorie van toelichting bevatten preciseringen over het eventuele bestaan van een beroep tegen enig stadionverbod als veiligheidsmaatregel.

Het verbod opgelegd door de officier van politie en bevestigd door de ambtenaar bedoeld in artikel 26, eerste lid, naar aanleiding van een feit waarop een administratieve sanctie staat, is een administratieve beslissing die lijkt te kunnen worden aangevochten bij de rechter in kort geding of zelfs bij de afdeling administratie van de Raad van State.

Tegen het verbod opgelegd door de procureur des Konings lijkt geen beroep te bestaan, wat leidt tot een verschil in behandeling naargelang de beslissing wordt genomen door een officier van politie en bevestigd door de ambtenaar bedoeld in artikel 26, eerste lid, dan wel door de procureur des Konings.

De steller van het ontwerp behoort dat verschil in behandeling te wettigen.

Slotopmerkingen van wetgevingstechnische aard

Artikelen 14, 15 en 16

In een wijzigingstekst is het gebruikelijk slechts één artikel te wijden aan elk te wijzigen artikel.

De artikelen 14, 15 en 16 van het ontwerp moeten bijgevolg worden vervangen door één enkel artikel, waarvan de inleidende zin als volgt moet worden gesteld :

"Art. 14. In artikel 29 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° in het derde lid ...;
- 2° het volgende lid wordt ingevoegd tussen het derde en het vierde lid;
- 3° in het vierde lid, dat het vijfde lid wordt, worden de woorden "bepaalt de genomen beslissing de termijn binnen dewelke aan de vastgestelde inbreuken moet verholpen worden" worden vervangen door de woorden "kan in de genomen beslissing worden bepaald binnen welke termijn de vastgestelde inbreuken moeten worden verholpen".

Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 11 en 12 en voor de artikelen 21 en 22 van het ontwerp.

Slotopmerkingen van wetgevingstechnische en taalkundige aard

Het ontwerp is over het geheel genomen slordig gesteld uit een oogpunt van wetgevingstechniek en correct taalgebruik. Deze opmerking geldt nagenoeg uitsluitend voor de Nederlandse versie. Zo bijvoorbeeld is het in de wetgevingstechniek ongebruikelijk om, zoals in de inleidende zin van artikel 2, te schrijven : "Aan artikel 2 ... wordt volgend punt toegevoegd :" of nog, gelijk in de inleidende zin van artikel 5 : "Aan artikel 19 ... wordt een tweede alinea toegevoegd ...".

Overeenkomstig de voorschriften van de handleiding "Wetgevingstechniek, Aanbevelingen en Formules", zou het indieningsbesluit als volgt gesteld moeten worden :

"Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Onze Minister van Justitie zijn ermee belast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Kamer van volkvertegenwoordigers in te dienen :"

Sommige bepalingen van het ontwerp zijn uit een oogpunt van correct taalgebruik van geringe kwaliteit. Onder voorbehoud van de vorenstaande inhoudelijke opmerkingen en bij wijze van voorbeeld worden de volgende tekstvoorstellen gedaan.

Artikel 3

In het ontworpen artikel 5, derde lid, schrijve men "overgezonden" in plaats van "overgemaakt" en "termijnen gesteld in het eerste en het tweede lid" in plaats van "termijnen voorzien in lid 1 en lid 2".

Artikel 4

In het ontworpen artikel 7 is er een discrepantie tussen de Franse tekst "de l'un et de l'autre sexe" en de Nederlandse lezing "van het ene of het andere geslacht".

Artikel 5

In het ontworpen artikel 19, tweede lid, schrijve men "uur" in plaats van "uren".

Artikel 15 (dat artikel 14, 2°, wordt)

In het ontworpen artikel 29, vierde lid, schrijve men "verplichtingen opgelegd door of krachtens" in plaats van "voorgeschreven verplichtingen door of krachtens".

Artikel 21

In het ontworpen artikel 44, eerste lid, schrijve men "feit dat een administratieve sanctie oplevert" in plaats van "administratiefrechtelijk sanctioneerbaar feit", alsook "verbaliserende" in plaats van "vaststellende".

Artikel 24

In het ontworpen artikel 45bis, eerste lid, schrijve men : "... personen aan wie in België een administratieve sanctie is opgelegd, of een administratief of gerechtelijk stadionverbod dan wel een stadionverbod als beveiligingsmaatregel, of van wie onmiddellijk een geldsom is geïnd".

Voorts schrijve men in het tweede lid "Levenssfeer" in plaats van "Levensfeer".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. QUERTAINMONT,
J. JAUMOTTE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. KIRKPATRICK,
B. GLANSDORFF,

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

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme G. MARTOU, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. G. MARTOU, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. JAUMOTTE.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS