

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.649/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 27 juin 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "régulant les modalités de la gestion des billets à l'occasion des matches de football", a donné le 4 juillet 2005 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Het verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat dit besluit wijzigingen inhoudt van de bestaande reglementering inzake ticketbeheer. Dit besluit bepaalt maatregelen waaraan de organisatoren van voetbalwedstrijden slechts op gebrekkige wijze zouden kunnen voldoen indien deze niet voor de aanvang van het nieuwe voetbalseizoen en de abonnementenverkoop hiervoor genomen worden. Het komt ook met het oog op de rechtszekerheid gepast voor dat dit besluit zo vlug mogelijk in de Belgische juridische orde ingevoerd wordt opdat de gewijzigde politiek inzake ticketbeheer zo vlug mogelijk van kracht kan zijn. Indien dit niet het geval zou zijn, zou dit aanleiding zijn tot verwarring bij de organisatoren van voetbalwedstrijden en het publiek dat zich toegangsbewijzen of een abonnement wenst aan te schaffen. Bij de voetbalclubs, die voorafgaand betrokken zijn geweest bij het overleg voor de totstandkoming van dit Koninklijk besluit, heerst momenteel een verwarring aangezien de ene voetbalclub de bestaande reglementering toepast terwijl de andere club zich reeds richt op de toekomstige reglementering. Alzo wordt het publiek dat zich een toegangsbewijs of abonnement wenst aan te schaffen, geconfronteerd met regels die verschillen van club tot club waarbij door de ene club de voorlegging van een middel ter legitimatie wordt gevraagd en bij een andere niet. Dergelijke situaties leiden tot onduidelijkheid en wantoestanden en het is gepast dat zo vlug mogelijk een einde wordt gemaakt aan deze onzekere toestand. De organisatoren moeten door dit besluit daarenboven een overzicht bijhouden van alle verkochte abonnementen en tickets. Dit dient noodzakelijkerwijs te gebeuren vanaf het eerste verkochte abonnement. Elke vertraging bij de inwerkingtreding van dit besluit riskeert haar nuttig effect met meerdere maanden uit te stellen, wat strijdig zou zijn met de geest van de wet en het principe van behoorlijk bestuur."

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

.../...

Formalités préalables

Il résulte de l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire que l'accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions est requis notamment sur les projets d'arrêtés royaux qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles.

L'article 15 du projet à l'examen prévoit que

"L'organisateur peut faire appel, pour le contrôle de l'accès, à l'assistance de fonctionnaires de police",

et que

"(...) dans cette hypothèse, il est fait application des articles 90 et 115, § 4, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux".

L'article 115, § 4, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, autorise le Ministre de l'Intérieur à faire effectuer par la police fédérale, à la demande d'une personne morale, des missions de police administrative présentant un caractère exceptionnel et nécessitant un engagement particulier de moyens en personnel ou en matériel, les recettes provenant de ces prestations étant affectées à un fonds budgétaire organique.

L'article 15 de l'arrêté en projet est donc de nature à influencer indirectement ou directement les recettes.

Certes, les explications communiquées à l'inspecteur des finances à sa demande par le service public fédéral des affaires intérieures, qui figurent au dossier transmis au Conseil d'État, tendent à démontrer que l'article 15 du projet n'aura pas d'incidences sur les recettes. Ces explications ne peuvent toutefois être retenues.

En effet, elles reposent sur le fait que depuis la réforme des polices, aucune prestation des services de police contre rétribution n'a été effectuée en application de l'article 22 de l'arrêté royal du 3 juin 1999 réglant les modalités de la gestion des billets

.../...

à l'occasion des matches de football ¹, et sur le postulat que les organisateurs de matches de football ne feront pas appel aux services de police lorsque cette intervention est payante, de sorte qu'aucune recette n'est attendue en raison de l'application de l'article 15 du projet.

En d'autres termes, selon les explications communiquées à l'inspecteur des finances, l'article 15 du projet n'aura pas d'incidence sur les recettes au motif qu'il est appelé à demeurer lettre morte.

Cette justification ne peut être retenue puisque d'évidence, l'on ne peut exclure que la disposition envisagée sera mise en oeuvre par ses destinataires.

L'article 15 du projet est donc susceptible d'avoir directement ou indirectement une incidence sur les recettes de l'autorité fédérale.

Certes, la notification de la délibération du Conseil des ministres du 17 juin 2005 relative au texte en projet mentionne ce qui suit :

"Bovendien wordt duidelijk afgesproken dat de uitvoering en de toepassing van de in het ontwerp vervatte bepalingen in geen geval zal kunnen leiden tot verhoogde politie-inzet."

Toutefois, cette mention apparaît en contradiction avec l'article 15 du projet, puisque l'article 115, § 4, précité, permet précisément au Ministre de l'Intérieur de faire

(1) Cet article 22 dispose comme suit :
"Lorsque le bourgmestre de la commune dans laquelle se déroule le match décide de qualifier la rencontre de match à surveillance accrue, l'organisateur doit faire appel, pour le contrôle d'accès, à l'assistance de fonctionnaires de police.
Dans cette hypothèse, il est fait application de l'article 223bis de la nouvelle loi communale ou de l'article 70bis, § 2, de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie ou, lorsque ces dispositions seront entrées en vigueur, des articles 90 et 115, § 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.
En concertation avec le bourgmestre, le chef du service de police chargé du maintien de l'ordre dans le stade détermine le nombre de fonctionnaires de police auxquels l'organisateur doit faire appel, conformément à l'alinéa 1^{er}, en fonction entre autres de la nature de la rencontre, du nombre et de la nature des supporters et du nombre d'accès au stade."

effectuer par la police fédérale des missions de police administrative nécessitant un engagement particulier de moyens en personnel ou en matériel.

En conclusion, l'adoption de l'article 15 du projet nécessite l'accord préalable du Ministre du Budget.

Observation générale

L'article 18 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football permet d'infliger une lourde amende administrative à l'organisateur d'un match national ou international de football qui ne respecterait pas les obligations prescrites par ou en vertu, notamment de l'article 10 de la loi, lequel constitue le fondement légal de l'arrêté en projet.

Comme le Conseil d'État l'a relevé, cette sanction peut être qualifiée de pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ². Le principe de la légalité des peines lui est donc applicable ³.

Par ailleurs, l'article 38 de la loi du 21 décembre 1998, précitée, punit d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende

"(...) le fait de distribuer ou de vendre un ou plusieurs titres d'accès valables à un match de football, (...) en contravention au système d'émission établi selon les conditions d'application définies par ou en vertu de la présente loi, (...), lorsque cela se fait avec l'intention de troubler le déroulement du match national ou international de football ou dans un but lucratif".

Il suit des articles 18 et 38 de la loi qu'un organisateur de match national ou international de football qui méconnaîtrait l'arrêté en projet pourrait se voir infliger une sanction administrative ayant un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention,

(2) Voir notamment l'avis 27.289/4, donné par la section de législation du Conseil d'État le 25 février 1998 sur un avant-projet devenu la loi du 21 décembre 1998, précitée, (Doc. parl., Chambre, session 1997-1998, n° 1572/1).

(3) Ibidem.

précitée, voire même, si les conditions de l'article 38 sont réunies, une sanction pénale au sens du droit interne.

En vertu du principe de la légalité des incriminations, principe résultant de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ⁴ et de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution ⁵, les faits érigés en infraction doivent être définis en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir à l'avance quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale ⁶.

Il s'ensuit que les règles prévues par l'arrêté en projet doivent être suffisamment claires, précises et prévisibles pour permettre aux organisateurs de savoir à l'avance quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale au sens de la Convention européenne et du droit interne.

Tel n'est pas le cas de plusieurs dispositions de l'arrêté en projet.

Il en va essentiellement ainsi des dispositions suivantes :

- 1° l'article 8, § 1^{er}, alinéa 3, du projet qui prévoit que le responsable de la sécurité visé à l'article 6 de la loi doit, "contresigner" la convention conclue entre l'organisateur et le distributeur : cette disposition pose la question de savoir si le responsable est ou non partie à part entière à ladite convention;
- 2° l'article 8, § 2, du projet qui fait usage de concepts mal définis, tels que les notions de "système de fidélité", de "charte du supporter" et de supporters et clubs de supporters "qui, par le passé, n'ont pas été à l'origine de problèmes lors de matches de football";

(4) Applicable aux sanctions pénales au sens du droit interne et aux sanctions administratives au sens du droit interne mais ayant un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention.

(5) Applicable aux sanctions pénales au sens du droit interne.

(6) Sur le principe de la légalité des incriminations, voir notamment C.A., arrêt 92/2005 du 11 mai 2005 et C.A., arrêt 109/2005 du 22 juin 2005.

- 3° les articles 1^{er}, 5°, 10 et 11, du projet qui font usage des notions de "secrétariat central de l'organisateur", de "tout autre point de vente reconnu par l'organisateur", de "points de vente décentralisés reconnus par l'organisateur" sans que ces notions soient autrement définies;
- 4° l'article 11, § 2, du projet, qui laisse incertaine la question de savoir si une personne qui ne s'identifie pas peut acquérir un ou plusieurs titres d'accès en prévente, et, dans l'affirmative, quel est, le cas échéant, le nombre maximum de titres qu'il est permis de lui distribuer;
- 5° l'article 11, § 3, du projet, qui laisse incertain le sort de la personne qui s'identifierait aux guichets du stade au cours des trois heures qui précèdent le match.

Les dispositions précitées doivent être revues de sorte qu'elles soient rédigées en des termes plus clairs, précis et prévisibles.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

Il n'appartient pas à un arrêté royal qui entend pourvoir à l'exécution d'une loi, de donner d'une notion définie par cette loi, une définition différente ⁷.

Le 2° de l'article 1^{er} qui définit la notion d'organisateur doit, par conséquent, être omis.

⁽⁷⁾ Il ne lui appartient pas plus de reproduire une disposition ou une définition de nature législative.

Article 4

1. L'exigence imposée à l'article 4, § 1^{er}, 9°, du projet, revient à instaurer la responsabilité solidaire et indivisible de l'acheteur ou de l'acquéreur et de tout cédant du titre d'accès avec son détenteur final, "pour tout dommage causé par ce dernier dans le stade".

Le Roi est incompétent pour déroger aux principes de la responsabilité civile établis par les articles 1382 et suivants du Code civil.

L'article 4, § 1^{er}, 9°, doit être omis ⁸.

La même observation vaut mutatis mutandis pour l'article 5, 4°, ainsi que pour l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet.

2. L'article 10, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 21 décembre 1998, précitée, habilite le Roi à régler, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de la gestion des billets, ce qui comprend notamment la confection des titres d'accès.

C'est donc au Roi qu'il appartient le cas échéant de régler lesdites modalités. L'article 10, précité, n'autorise pas le Roi à déléguer la compétence qu'il Lui attribue.

Le paragraphe 2, de l'article 4 doit être examiné au regard de cette disposition légale.

En effet, il permet qu'il soit dérogé totalement ou partiellement aux modalités fixées au paragraphe 1^{er} par une convention entre l'organisateur du match de football et les services de secours et les autorités ou services administratifs et policiers.

⁽⁸⁾ Pour une observation similaire, voir l'observation relative à l'article 10, formulée dans l'avis 29.125/4, donné par la section de législation du Conseil d'État le 14 avril 1999, sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 juin 1999 réglant les modalités de la gestion des billets à l'occasion des matches de football.

Un tel procédé n'est pas juridiquement admissible : une disposition réglementaire ne peut prévoir une dérogation à ce point large qu'elle permet de la vider de sa substance. De plus, en autorisant qu'il soit dérogé au paragraphe 1^{er} par une convention à conclure entre l'organisateur et les services précités, l'arrêté en projet abandonne à ceux-ci la compétence que la loi attribue au Roi, ce qui ne se peut ⁹.

Le paragraphe 2 de l'article à l'examen doit par conséquent être omis.

Article 6

L'article 6 du projet prévoit que le nombre de titres d'accès mis à disposition pour un match ne peut dépasser la capacité de sécurité établie dans les conventions visées à l'article 5 de la loi du 21 décembre 1998, précitée, cette capacité étant établie en tenant compte de la largeur utile totale des chemins d'évacuation du compartiment, comme visé dans l'arrêté royal du 12 juin 1999 contenant les normes de sécurité à respecter dans les stades de football.

Ce faisant, la disposition à l'examen entend déterminer les règles selon lesquelles la capacité de sécurité du stade est déterminée.

Une telle règle ne relève pas exclusivement de la gestion des billets, visée à l'article 10, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 21 décembre 1998, précitée, mais participe aussi des normes de sécurité qu'il appartient au Roi de fixer en vertu de l'article 4 de la même loi.

Par conséquent, l'alinéa 1^{er} du préambule doit être complété de sorte qu'il vise également l'article 4 de la loi du 21 décembre 1998, précitée.

⁽⁹⁾ Pour une observation similaire, voir l'observation relative à l'article 8 formulée dans l'avis 32.438/2, donné le 27 février 2002 par la section de législation du Conseil d'État, sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 septembre 2002 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement d'un organe de concertation paritaire dans les secteurs des assurances, des établissements de crédit et des marchés réglementés de valeurs mobilières.

Article 7

Au 4°, le retrait de l'abonnement aux personnes auxquelles une interdiction de stade a été imposée est une sanction accessoire non prévue par la loi. Il résulte, en effet, de l'article 5, 4°, du projet que l'abonnement n'est pas intuitu personae et qu'il peut donc être cédé.

L'article 7, 4°, du projet doit, dès lors, être omis, sauf à prévoir le cas échéant un remboursement total ou partiel du prix de l'abonnement ¹⁰.

Article 8

Le paragraphe 2 de la disposition à l'examen a pour objet d'imposer au club visiteur auquel sont alloués des titres d'accès, des modalités de distribution de ces titres entre ses supporters ou clubs de supporters.

Cette disposition dépasse l'habilitation conférée au Roi par l'article 10, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 21 décembre 1998, précitée.

En effet, l'article 10 de la loi a trait aux obligations imposées aux seuls organisateurs de matches de football nationaux ou internationaux. Par conséquent, en mettant en oeuvre l'habilitation que lui confère cette disposition légale, le Roi ne peut étendre lesdites obligations aux clubs visiteurs qui ne répondent pas à la définition de la notion d'organisateur au sens de la loi.

Cette difficulté ne peut être levée, comme entend le faire l'article 8, § 2, alinéa 4, du projet, en assimilant le club visiteur à l'organisateur au sens de la loi. En effet, un tel procédé revient à dénaturer et à modifier la notion légale d'"organisateur", ce qu'il n'est pas au pouvoir du Roi de faire.

⁽¹⁰⁾ Pour une observation similaire, voir l'observation 2 relative à l'article 12, § 1^{er}, formulée dans l'avis 29.125/4, précité.

Par contre, la disposition en projet peut trouver un fondement légal dans l'article 10, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1998, précitée, qui dispose :

"Le Roi peut arrêter des dispositions concrètes additionnelles en vue de garantir la sécurité des spectateurs et le déroulement paisible du match, lesquelles doivent être confirmées par la loi dans les douze mois de l'entrée en vigueur de l'arrêté portant ces dispositions."

L'alinéa 1^{er} du préambule de l'arrêté en projet doit, en conséquence, être complété par l'indication de l'alinéa 2 de l'article 10 de la loi du 21 décembre 1998, précitée, et le dispositif, par une disposition prévoyant la confirmation législative de l'article examiné dans les douze mois de l'entrée en vigueur du projet ¹¹.

Article 10, alinéa 3, articles 12 et 13

S'il peut se concevoir que l'obligation d'enregistrer certaines données concernant les personnes à qui un abonnement ou un titre d'accès est accordé, relève de la "gestion des billets", visée par l'article 10, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 21 décembre 1998, précitée, il n'en va pas de même de la mise de ces données à tout moment à la disposition des fonctionnaires ou agents chargés du contrôle de l'application de la loi et de ses arrêtés d'exécution.

Pour se conformer à l'article 22 de la Constitution, cette mise à disposition doit être prévue par le législateur lui-même ¹².

Article 15

La disposition à l'examen prévoit que l'organisateur peut faire appel, pour le contrôle d'accès, à l'assistance de fonctionnaires de police, selon des modalités qui y sont définies.

⁽¹¹⁾ Voir l'observation relative aux articles 21 et 22, formulée dans l'avis 29.125/4, précité.

⁽¹²⁾ Pour une observation similaire, voir l'observation relative aux articles 18 et 19, formulée dans l'avis 29.125/4, précité.

L'article 10, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 21 décembre 1998, précitée, visé dans l'alinéa 1^{er} du préambule en projet, ne peut servir de fondement légal à l'article examiné. En effet, cette disposition légale habilite le Roi à régler les modalités de gestion des billets, ce qui couvre "la confection des titres d'accès, leur distribution, le contrôle de l'accès et le contrôle de la validité et de la détention régulière des titres d'accès", mais ne l'autorise pas à prendre des mesures qui ont trait au maintien de l'ordre, fût-ce lors du contrôle de l'accès au stade.

Ne constitue pas davantage un fondement suffisant l'article 10, alinéa 1^{er}, 4°, qui impose aux organisateurs de prendre des mesures de sécurité visant à garantir la sécurité du public et des services de police et de secours mais uniquement par la gestion des flux de spectateurs, la séparation des spectateurs rivaux et la mise en oeuvre concrète du règlement d'ordre intérieur.

Par contre, l'article 10, alinéa 2, peut constituer un tel fondement, en tant qu'il habilite le Roi à arrêter des dispositions concrètes additionnelles en vue de garantir la sécurité des spectateurs et le déroulement paisible du match, lesquelles doivent être confirmées par la loi dans les douze mois de l'entrée en vigueur de l'arrêté portant ces dispositions.

En effet, l'examen des travaux parlementaires relatifs à cette disposition fait apparaître que le texte de l'avant-projet de loi ne prévoyait pas la confirmation législative des dispositions concrètes additionnelles arrêtées par le Roi et que c'est à la suite d'une observation de la section de législation quant au caractère inadmissible d'une habilitation aussi large que le texte déposé par le Gouvernement a été complété en ce sens¹³. Aucune autre restriction n'a été apportée au pouvoir du Roi que le Ministre de l'Intérieur a assimilé à un "véritable pouvoir spécial" lors de la discussion du projet en commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre¹⁴.

(13) Doc. parl., Chambre, session 1997-1998, n° 1572/1, pp. 10, 32 et 50.

(14) Doc. parl., Chambre, session 1997-1998, n° 1572/5, pp. 26 et 27.

Outre l'indication de l'alinéa 2, de l'article 10, de la loi du 21 décembre 1998, précitée, dans l'alinéa 1^{er} du préambule, il convient de mentionner dans le dispositif que l'article 15 du projet doit être confirmé dans les douze mois de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.649/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 27 juni 2005 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken, verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de regels voor het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden", heeft op 4 juli 2005 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"Het verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat dit besluit wijzigingen inhoudt van de bestaande reglementering inzake ticketbeheer. Dit besluit bepaalt maatregelen waaraan de organisatoren van voetbalwedstrijden slechts op gebrekkige wijze zouden kunnen voldoen indien deze niet voor de aanvang van het nieuwe voetbalseizoen en de abonnementenverkoop hiervoor genomen worden. Het komt ook met het oog op de rechtszekerheid gepast voor dat dit besluit zo vlug mogelijk in de Belgische juridische orde ingevoerd wordt opdat de gewijzigde politiek inzake ticketbeheer zo vlug mogelijk van kracht kan zijn. Indien dit niet het geval zou zijn, zou dit aanleiding zijn tot verwarring bij de organisatoren van voetbalwedstrijden en het publiek dat zich toegangsbewijzen of een abonnement wenst aan te schaffen. Bij de voetbalclubs, die voorafgaand betrokken zijn geweest bij het overleg voor de totstandkoming van dit Koninklijk besluit, heerst momenteel een verwarring aangezien de ene voetbalclub de bestaande reglementering toepast terwijl de andere club zich reeds richt op de toekomstige reglementering. Alzo wordt het publiek dat zich een toegangsbewijs of abonnement wenst aan te schaffen, geconfronteerd met regels die verschillen van club tot club waarbij door de ene club de voorlegging van een middel ter legitimatie wordt gevraagd en bij een andere niet. Dergelijke situaties leiden tot onduidelijkheid en wantoestanden en het is gepast dat zo vlug mogelijk een einde wordt gemaakt aan deze onzekere toestand. De organisatoren moeten door dit besluit daarenboven een overzicht bijhouden van alle verkochte abonnementen en tickets. Dit dient noodzakelijkerwijs te gebeuren vanaf het eerste verkochte abonnement. Elke vertraging bij de inwerkingtreding van dit besluit riskeert haar nuttig effect met meerdere maanden uit te stellen, wat strijdig zou zijn met de geest van de wet en het principe van behoorlijk bestuur."

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

.../...

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvereisten

Uit artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole blijkt dat de akkoordbevinding van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort inzonderheid vereist is voor de ontwerpen van koninklijk besluit waardoor rechtstreeks of onrechtstreeks de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan.

Artikel 15 van het onderzochte ontwerp bepaalt het volgende :

"De organisator kan voor de toegangscontrole beroep doen op de bijstand van politieambtenaren",

en

"In dat geval worden de artikelen 90 en 115, § 4, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, toegepast".

Artikel 115, § 4, van de voormelde wet van 7 december 1998 machtigt de Minister van Binnenlandse Zaken ertoe om op verzoek van een rechtspersoon uitzonderlijke opdrachten van bestuurlijke politie die een bijzondere aanwending van personeel of materieel vereisen, door de federale politie te laten uitvoeren, waarbij de ontvangsten voortvloeiend uit deze prestaties worden toegewezen aan een organiek begrotingsfonds.

Artikel 15 van het ontworpen besluit kan dus de ontvangsten rechtstreeks of onrechtstreeks beïnvloeden.

De uitleg die aan de inspecteur van financiën op zijn verzoek is verstrekt door de federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken, welke uitleg opgenomen is in het aan de Raad van State overgezonden dossier, heeft weliswaar tot doel aan te tonen dat artikel 15 van het ontwerp geen weerslag zal hebben op de ontvangsten, maar kan evenwel niet in aanmerking worden genomen.

.../...

Hij steunt immers op het feit dat sinds de hervorming van de politie, geen enkele prestatie van de politiediensten tegen betaling is verricht met toepassing van artikel 22 van het koninklijk besluit van 3 juni 1999 houdende de regels voor het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden ¹, en op de veronderstelling dat de organisatoren van voetbalwedstrijden geen beroep zullen doen op de politiediensten wanneer voor deze interventie moet worden betaald, zodat geen enkele ontvangst verwacht wordt ten gevolge van de toepassing van artikel 15 van het ontwerp.

Met andere woorden, volgens de uitleg verstrekt aan de inspecteur van financiën, zal artikel 15 van het ontwerp geen invloed hebben op de ontvangsten omdat het gedoemd is om een dode letter te blijven.

Deze rechtvaardiging kan niet in aanmerking worden genomen, aangezien begrijpelijkerwijs niet kan worden uitgesloten dat de bewuste bepaling zal worden toegepast door de adressaten ervan.

Artikel 15 van het ontwerp kan dus rechtstreeks of onrechtstreeks een weerslag hebben op de ontvangsten van de federale overheid.

In de notificatie van de vergadering van de Ministerraad van 17 juni 2005 betreffende de ontworpen tekst staat wel het volgende :

"Bovendien wordt duidelijk afgesproken dat de uitvoering en de toepassing van de in het ontwerp vervatte bepalingen in geen geval zal kunnen leiden tot een verhoogde politie-inzet."

⁽¹⁾ Dit artikel 22 bepaalt het volgende :
"Wanneer de burgemeester van de gemeente waarin de wedstrijd plaatsheeft beslist om deze wedstrijd te kwalificeren als een wedstrijd met verhoogd toezicht, moet de organisator voor de toegangscontrole beroep doen op de bijstand van politieambtenaren.
In dit geval wordt artikel 223bis van de nieuwe gemeentewet of artikel 70bis, § 2, van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht of, wanneer deze bepalingen in werking zullen zijn getreden, de artikelen 90 en 115, § 2, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, toegepast.
In overleg met de burgemeester bepaalt de chef van de politiedienst, belast met de ordehandhaving in het stadion, het aantal politieambtenaren waarop de organisator overeenkomstig het eerste lid beroep dient te doen naargelang onder andere de aard van de wedstrijd, het aantal en de aard van de supporters en het aantal toegangen tot het stadion."

Deze vermelding lijkt evenwel in tegenspraak met artikel 15 van het ontwerp, aangezien het voornoemde artikel 115, § 4, de Minister van Binnenlandse Zaken precies machtigt opdrachten van bestuurlijke politie die een bijzondere aanwending van personeel of materieel vereisen, door de federale politie te laten uitvoeren.

De slotsom is dat voor het aannemen van artikel 15 van het ontwerp de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister van Begroting vereist is.

Algemene opmerking

Overeenkomstig artikel 18 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden kan een zware administratieve geldboete worden opgelegd aan de organisator van een nationale voetbalwedstrijd of van een internationale voetbalwedstrijd die de verplichtingen voorgeschreven door of krachtens inzonderheid artikel 10 van de wet, dat de rechtsgrond van het ontworpen besluit vormt, niet naleeft.

Zoals de Raad van State heeft opgemerkt, kan deze administratieve geldboete worden aangemerkt als een sanctie van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ². Het beginsel van de wettelijkheid van de straffen is dus op artikel 18 van toepassing ³.

Artikel 38 van de voormelde wet van 21 december 1998 straft bovendien met een gevangenisstraf of een geldboete

"(...) het verdelen of verkopen van een of meer geldige toegangsbewijzen voor een voetbalwedstrijd, (...) in overtreding van het uitgiftesysteem ingesteld volgens de door of krachtens deze wet bepaalde toepassingsvoorwaarden, (...), met de bedoeling hierdoor het verloop van een nationale of een internationale voetbalwedstrijd te verstoren of met een winstoogmerk".

(2) Zie meer bepaald advies 27.289/4, gegeven op 25 februari 1998 door de afdeling wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot de voormelde wet van 21 december 1998 (Gedr. st., Kamer, zitting 1997-1998, nr. 1572/1).

(3) Ibidem.

Uit de artikelen 18 en 38 van de wet volgt dat aan de organisator van een nationale of internationale voetbalwedstrijd die het ontworpen besluit niet zou naleven, een administratieve sanctie kan worden opgelegd die van strafrechtelijke aard is in de zin van artikel 6 van het voornoemde Verdrag, en zelfs, indien de voorwaarden van artikel 38 vervuld zijn, een strafrechtelijke straf in de zin van het interne recht.

Krachtens het beginsel van de wettelijkheid van de strafbaarstellingen, welk beginsel voortvloeit uit artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ⁴ en uit artikel 12, tweede lid, van de Grondwet ⁵, moeten feiten waarop een straf wordt gesteld in voldoende duidelijke, nauwkeurige en rechtszekerheid biedende bewoordingen worden omschreven, zodat de rechtzoekende vooraf kan weten voor welke handelingen of voor welk verzuim hij strafrechtelijk verantwoordelijk kan worden gesteld ⁶.

Daaruit volgt dat de regels waarin het ontworpen besluit voorziet duidelijk en nauwkeurig genoeg moeten zijn en voldoende rechtszekerheid moeten bieden opdat de organisatoren vooraf kunnen weten voor welke handelingen of voor welk verzuim zij strafrechtelijk verantwoordelijk kunnen worden gesteld in de zin van het Europees Verdrag en het intern recht.

Zulks is met verscheidene bepalingen van het ontwerp niet het geval.

Deze opmerking geldt voornamelijk voor de volgende bepalingen :

1° artikel 8, § 1, derde lid, van het ontwerp, waarbij wordt bepaald dat de veiligheidsverantwoordelijke bedoeld in artikel 6 van de wet de overeenkomst die de organisator met de distributeur sluit, dient "mede te ondertekenen" : deze bepaling doet de vraag rijzen of de veiligheidsverantwoordelijke al dan niet een volwaardige partij is bij die overeenkomst;

(4) Welke bepaling van toepassing is op de strafrechtelijke straffen in de zin van het intern recht en op de administratieve sancties in de zin van het interne recht voorzover ze van strafrechtelijke aard zijn in de zin van artikel 6 van het Verdrag.

(5) Welke bepaling van toepassing is op de strafrechtelijke straffen in de zin van het interne recht.

(6) Wat het beginsel van de wettigheid van de strafbaarstellingen betreft, zie inzonderheid Arbitragehof, arrest 92/2005 van 11 mei 2005 en arrest 109/2005 van 22 juni 2005.

- 2° artikel 8, § 2, van het ontwerp, waarin gebruik wordt gemaakt van slecht gedefinieerde begrippen, zoals de begrippen "getrouwheidssysteem", "supporterscharter" en "supporters en supportersclubs die in het verleden geen aanleiding hebben gegeven tot problemen naar aanleiding van voetbalwedstrijden";
- 3° de artikelen 1, 5°, 10 en 11, van het ontwerp, waarin gewerkt wordt met de begrippen "het centrale secretariaat van de organisator", "enig ander (verkoop)punt erkend door de organisator" en "gedecentraliseerde verkooppunten erkend door de organisator" zonder dat die begrippen nader worden gedefinieerd;
- 4° artikel 11, § 2, van het ontwerp, waarin geen uitsluitel wordt gegeven omtrent de vraag of een persoon die zich niet identificeert in voorverkoop een of meer toegangsbewijzen kan aanschaffen, en, zo ja, wat in voorkomend geval het maximumaantal toegangsbewijzen is dat aan hem mag worden afgegeven;
- 5° artikel 11, § 3, van het ontwerp, waarin niets wordt gezegd over hetgeen gebeurt met de persoon die zich aan de loketten van het stadion zou identificeren tijdens de drie uren die de wedstrijd voorafgaan.

De voormelde bepalingen dienen te worden herzien opdat ze in duidelijker, nauwkeuriger en meer rechtszekerheid biedende bewoordingen worden gesteld.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 1

In een koninklijk besluit dat ertoe strekt een wet uit te voeren, mag van een begrip dat in die wet gedefinieerd is geen andere definitie worden gegeven ⁷.

Onderdeel 2° van artikel 1, waarin van het begrip organisator een definitie wordt gegeven, dient bijgevolg te vervallen.

⁽⁷⁾ In zulk een besluit mag evenmin een bepaling of een definitie van wetgevende aard worden overgenomen.

Artikel 4

1. De verplichting die bij artikel 4, § 1, 9°, van het ontwerp wordt opgelegd, komt hierop neer dat de koper of verkrijger en elke overdrager van het toegangsbewijs hoofdelijk en ondeelbaar aansprakelijk zijn met de uiteindelijke houder ervan "voor elke schade veroorzaakt door deze laatste in het stadion".

De Koning is niet bevoegd om af te wijken van de beginselen van burgerrechtelijke aansprakelijkheid vervat in de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 4, § 1, 9°, moet vervallen ⁸.

Deze opmerking geldt mutatis mutandis eveneens voor artikel 5, 4°, en voor artikel 8, § 1, eerste lid, van het ontwerp.

2. Bij artikel 10, eerste lid, 5°, van de voormelde wet van 21 december 1998 wordt de Koning gemachtigd om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere regels vast te stellen van het ticketbeheer, waaronder inzonderheid het aanmaken van de toegangsbewijzen begrepen is.

Het staat dan ook aan de Koning om in voorkomend geval de nadere regels daarvan te bepalen. In het voormelde artikel 10 wordt aan de Koning niet toegestaan om de bevoegdheid over te dragen die Hem daarbij wordt opgedragen.

Artikel 4, § 2, dient in het licht van deze wetsbepaling te worden onderzocht.

Bij artikel 4, § 2, wordt immers toegestaan dat van de nadere regels bepaald in paragraaf 1 geheel of gedeeltelijk wordt afgeweken middels een overeenkomst gesloten tussen de organisator van de voetbalwedstrijd en de hulpdiensten en de bestuurlijke en politieke overheden of diensten.

⁽⁸⁾ Voor een soortgelijke opmerking, zie de opmerking betreffende artikel 10, gemaakt in advies 29.125/4, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 14 april 1999 heeft gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 3 juni 1999 houdende de regels voor het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden.

Een zodanige aanpak is juridisch niet aanvaardbaar : een regelgevende bepaling mag niet voorzien in een afwijking die zodanig ruim is dat de regelgevende bepaling zelf uitgehold wordt. Doordat bovendien in het ontworpen besluit bepaald wordt dat van paragraaf 1 mag worden afgeweken bij een overeenkomst gesloten tussen de organisator en de voormelde diensten, wordt de bevoegdheid die bij de wet aan de Koning wordt opgedragen, aan die instanties overgelaten, wat niet mogelijk is ⁹.

Paragraaf 2 van het onderzochte artikel behoort bijgevolg te vervallen.

Artikel 6

In artikel 6 van het ontwerp wordt bepaald dat het aantal voor een wedstrijd ter beschikking gestelde toegangsbewijzen niet hoger mag liggen dan de veiligheidscapaciteit vastgelegd in de krachtens artikel 5 van de voornoemde wet van 21 december 1998 gesloten overeenkomsten, welke capaciteit bepaald wordt rekening houdend met de totale nuttige breedte van de evacuatiewegen van het compartiment, zoals bedoeld in het koninklijk besluit van 2 juni 1999 houdende de in voetbalstadions na te leven veiligheidsnormen.

Aldus strekt de onderzochte bepaling ertoe de regels vast te leggen volgens welke de veiligheidscapaciteit van het stadion wordt bepaald.

Zulk een regel valt niet louter onder het ticketbeheer, waarvan sprake is in artikel 10, eerste lid, 5°, van de voormelde wet van 21 december 1998, maar heeft eveneens te maken met de veiligheidsnormen waarvan de bepaling krachtens artikel 4 van dezelfde wet bij de Koning berust.

Bijgevolg dient het eerste lid van de aanhef aldus te worden aangevuld dat daarin eveneens wordt verwezen naar artikel 4 van de voormelde wet van 21 december 1998.

⁽⁹⁾ Voor een soortgelijke opmerking, zie de opmerking over artikel 8, gemaakt in advies 32.438/2, dat op 27 februari 2002 door de afdeling wetgeving van de Raad van State is gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 20 september 2002 betreffende de oprichting, organisatie en werking van een paritair overlegorgaan in de sector van het verzekeringswezen, van de kredietinstellingen en van de gereguleerde effectenmarkten.

Artikel 7

Het intrekken van het abonnement van personen aan wie een stadionverbod is opgelegd, vermeld in onderdeel 4°, is een bijkomende straf die niet bij de wet is bepaald. Uit artikel 5, 4°, van het ontwerp blijkt immers dat een abonnement niet intuitu personae is en dus overdraagbaar is.

Artikel 7, 4°, van het ontwerp dient dan ook te vervallen, tenzij in voorkomend geval wordt bepaald dat de prijs van het abonnement geheel of gedeeltelijk terugbetaald wordt ¹⁰.

Artikel 8

Paragraaf 2 van de voorliggende bepaling strekt ertoe aan de bezoekende club waaraan toegangsbewijzen zijn toegekend, voorschriften op te leggen wat betreft de verdeling van die toegangsbewijzen onder de eigen supporters of supportersclubs.

Deze bepaling gaat verder dan de machtiging die aan de Koning is verleend door artikel 10, eerste lid, 5°, van de voornoemde wet van 21 december 1998.

Artikel 10 van de wet heeft immers betrekking op de verplichtingen die enkel opgelegd worden aan de organisatoren van nationale of internationale voetbalwedstrijden. Gebruik makend van de machtiging die Hem door deze wetsbepaling wordt verleend, mag de Koning bijgevolg de voornoemde verplichtingen niet uitbreiden tot de bezoekende clubs, aangezien deze niet beantwoorden aan de definitie van het begrip organisator in de zin van de wet.

Deze moeilijkheid kan niet worden verholpen door, zoals beoogd wordt in artikel 8, § 2, vierde lid, van het ontwerp, de bezoekende club gelijk te stellen met de organisator in de zin van de wet. Die werkwijze zou immers neerkomen op een uitholling en een wijziging van het wettelijk begrip "organisator", waarvoor de Koning niet de bevoegdheid bezit.

⁽¹⁰⁾ Voor een soortgelijke opmerking, zie opmerking 2 met betrekking tot artikel 12, § 1, die geformuleerd is in het voornoemde advies 29.125/4.

De ontworpen bepaling kan daarentegen wel een rechtsgrond ontleen aan artikel 10, tweede lid, van de voornoemde wet van 21 december 1998, dat luidt als volgt :

"De Koning kan aanvullende concrete beschikkingen bepalen teneinde de veiligheid van de toeschouwers en het vreedzaam verloop van de wedstrijd te garanderen, die binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding van het besluit houdende deze beschikkingen bij wet dienen te worden bekrachtigd".

Het eerste lid van de aanhef van het ontworpen besluit moet bijgevolg aangevuld worden met de vermelding van artikel 10, tweede lid, van de wet van 21 december 1998, en het dispositief met een bepaling luidens welke de onderzochte artikelen binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding van het ontwerp door de wetgever bekrachtigd moeten worden ¹¹.

Artikel 10, derde lid, artikelen 12 en 13

Het is weliswaar aannemelijk dat de verplichting om bepaalde gegevens te registreren die verband houden met personen aan wie een abonnement of een toegangsbewijs is verleend, deel uitmaakt van het "ticketbeheer" als bedoeld in artikel 10, eerste lid, 5°, van de voornoemde wet van 21 december 1998, maar dat geldt niet voor het feit dat die gegevens te allen tijde ter beschikking kunnen worden gesteld van de ambtenaren of agenten belast met de controle op de toepassing van de wet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Om te voldoen aan artikel 22 van de Grondwet moet de wetgever zelf in die terbeschikkingstelling voorzien ¹².

Artikel 15

In de voorliggende bepaling wordt gesteld dat de organisator voor de toegangscontrole een beroep kan doen op de bijstand van politieambtenaren, volgens nadere regels die daarin worden bepaald.

⁽¹¹⁾ Zie de opmerking met betrekking tot de artikelen 21 en 22, die geformuleerd is in het voornoemde advies 29.125/4.

⁽¹²⁾ Voor een soortgelijke opmerking zie de opmerking met betrekking tot de artikelen 18 en 19, die geformuleerd is in het voornoemd advies 29.125/4.

Artikel 10, eerste lid, 5°, van de voornoemde wet van 21 december 1998, waarnaar verwezen wordt in het eerste lid van de ontworpen aanhef, kan niet als rechtsgrond dienen voor het onderzochte artikel. Deze wetsbepaling machtigt de Koning immers om de nadere regels te bepalen voor het ticketbeheer, waaronder begrepen dient te worden "het aanmaken van de toegangsbewijzen, de distributie ervan, de toegangscontrole en de controle op de geldigheid en op het regelmatig bezit van de toegangsbewijzen", maar machtigt Hem niet om maatregelen te treffen die verband houden met de ordehandhaving, ook niet wanneer de toegang tot het stadion gecontroleerd wordt.

Artikel 10, eerste lid, 4°, maakt evenmin een afdoende rechtsgrond uit, in de mate dat daarin aan de organisatoren de verplichting wordt opgelegd om veiligheidsmaatregelen te nemen die de veiligheid van het publiek en de hulp- en politiediensten beogen enkel en alleen door de beheersing van de beweging van toeschouwers, de scheiding van rivaliserende toeschouwers, en de concrete tenuitvoerlegging van het reglement van inwendige orde.

Artikel 10, tweede lid, kan daarentegen wel zulk een rechtsgrond uitmaken in zoverre het de Koning machtigt om aanvullende concrete beschikkingen te bepalen teneinde de veiligheid van de toeschouwers en het vreedzaam verloop van de wedstrijd te garanderen, die binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding van het besluit houdende deze beschikkingen bij wet dienen te worden bekrachtigd.

Uit het onderzoek van de parlementaire voorbereiding met betrekking tot die bepaling is immers gebleken dat in de tekst van het voorontwerp van wet niet werd voorzien in de bekrachtiging bij wet van die aanvullende concrete beschikkingen die door de Koning worden bepaald en dat naar aanleiding van een opmerking van de afdeling wetgeving over de ontoelaatbaarheid van zulk een ruime machtiging de door de Regering ingediende tekst in die zin is aangevuld ¹³. Er is geen andere beperking opgelegd aan de bevoegdheid van de Koning, die de Minister van Binnenlandse Zaken tijdens de bespreking van het ontwerp in de commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van de Kamer, gelijkgesteld heeft met een "echte bijzondere macht" ¹⁴.

⁽¹³⁾ Gedr. st., Kamer, zitting 1997-1998, nr. 1572/1, blz. 10, 32 en 50.

⁽¹⁴⁾ Gedr. st., Kamer, zitting 1997-1998, nr. 1572/5, blz. 26 en 27.

Naast de vermelding van het tweede lid van artikel 10, van de voornoemde wet van 21 december 1998, in het eerste lid van de aanhef, behoort in het dispositief te worden vermeld dat artikel 15 van het ontwerp bekrachtigd moet worden binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding van het ontworpen besluit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS