

Numéros du rôle : 2037 et 2040
Arrêt n° 153/2001 du 28 novembre 2001

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 23, 24 et 37 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, posées par le Tribunal de police de Tongres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par jugements du 25 septembre 2000 en cause de M. Naim et de R. Santoro contre le ministère de l'Intérieur, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage les 2 et 3 octobre 2000, le Tribunal de police de Tongres a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 23, 24 et 37 de la loi du 21 décembre 1998 [relative à la sécurité lors des matches de football] violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec les principes généraux de droit, en tant que celui qui comparaît devant le tribunal de police pour cause d'infraction à l'article 23 ne peut se voir infliger une amende qui soit inférieure au minimum légal prévu par les articles 24 et 37, cependant que celui qui comparaît devant le juge pénal peut bénéficier de l'application de l'article 85 du Code pénal ou d'une autre mesure de faveur pénale découlant des lois particulières ? »

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Les appelants devant le juge *a quo* ont assisté, le 29 août 1999, en tant que spectateurs, à une rencontre nationale de football dans le stade du Racing Genk. Cette rencontre fut interrompue suite à plusieurs incidents. Les appelants ont quitté leur place dans le compartiment qui leur était attribué pour se rendre dans une autre zone en passant par d'autres compartiments, sans être en possession d'un titre d'accès valable pour ces zones (infraction à l'article 22 de la loi sur le football). Ce faisant, ils ont poussé et bousculé les stewards présents et ont ainsi troublé le déroulement de la rencontre (infraction à l'article 23 de la loi sur le football). La police locale a établi un procès-verbal relatant les faits constatés. Le directeur général de la Direction générale de la Police générale du Royaume a ensuite décidé d'imposer aux deux appelants le paiement d'une amende administrative de 30.000 francs ainsi qu'une interdiction administrative de stade pour une durée de 18 mois. Les intéressés ont interjeté appel de ces décisions auprès du Tribunal de police de Tongres.

Dans ses décisions de renvoi, le Tribunal de police considère que le fait de pousser et de bousculer des personnes peut être considéré comme un fait répréhensible au sens des articles 398 et suivants ou 418 et suivants du Code pénal. L'article 23 de la loi sur le football prévoit des sanctions administratives pour une série de comportements, alors que ceux-ci constituent, à tout le moins partiellement, également des infractions pénales. Selon le juge *a quo*, les sanctions administratives prévues aux articles 24 et 37 de la loi sur le football dérogent aux sanctions pénales. Par application de l'article 85 du Code pénal, il est en effet possible d'imposer des sanctions inférieures à la peine minimale. En outre, d'autres mesures de faveur pénales, prévues dans des législations particulières, peuvent être imposées. Selon le juge *a quo*, il est dès lors possible que, du fait de la coexistence de deux systèmes de sanction différents, des personnes ayant participé à la même infraction soient jugées d'une autre manière. Le juge *a quo*, renvoyant à l'arrêt n° 128/99, par lequel la Cour a considéré dans une matière analogue que les articles 10 et 11 de la Constitution étaient violés, pose dans les deux affaires la même question préjudicielle telle qu'elle a été reproduite ci-avant.

III. La procédure devant la Cour

Par ordonnances des 2 et 3 octobre 2000, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 11 octobre 2000, la Cour a joint les affaires.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 20 novembre 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 29 novembre 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- M. Naim, demeurant à 3600 Genk, Zénobe Grammestraat 103, et R. Santoro, demeurant à 3600 Genk, Putstraat 5/1, par lettre recommandée à la poste le 2 janvier 2001;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 4 janvier 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 17 janvier 2001.

M. Naim et R. Santoro ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 14 février 2001.

Par ordonnances des 29 mars 2001 et 26 septembre 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 2 octobre 2001 et 2 avril 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnances des 20 mars 2001, 22 mai 2001 et 26 septembre 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges A. Alen, J.-P. Moerman et E. Derycke.

Par ordonnance du 3 octobre 2001, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 23 octobre 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 4 octobre 2001.

A l'audience publique du 23 octobre 2001 :

- ont comparu :

. Me J. Swennen, avocat au barreau de Hasselt, pour M. Naim et R. Santoro;

. Me B. Degraeve *loco* Me B. Bronders, avocats au barreau de Bruges, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et J.-P. Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. En droit

- A -

A.1. Dans leur mémoire commun, les appelants devant le juge *a quo* font valoir que la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football (ci-après : « loi sur le football ») érige en infraction une série de comportements spécifiques en prévoyant des sanctions administratives, à savoir une amende administrative et une interdiction administrative de stade. Les questions préjudicielles ne portent pas sur ces comportements spécifiques mais uniquement sur ces mêmes comportements qui sont également érigés en infraction dans le Code pénal.

Les appelants estiment que les justiciables dont le comportement est érigé en infraction tant par le Code pénal et par des lois particulières que par la loi sur le football sont traités de manière inégale. Cette distinction n'est pas justifiée, car le justiciable a le droit d'être traité et jugé de manière égale pour les mêmes faits. Ils indiquent qu'il résulte de l'application de la loi sur le football que les auteurs de faits répréhensibles qui troublent le déroulement d'une rencontre de football sont sanctionnés d'une autre façon que celui qui assiste à une autre rencontre sportive. De plus, le justiciable est jugé différemment pour les mêmes faits selon qu'il assiste, d'une part, à une rencontre nationale - un match de football auquel participe au moins un club de première ou deuxième division nationale - ou à un match de football international, ou, d'autre part, à un autre match de football officiel. Cette distinction n'est pas raisonnablement justifiée.

Bien que la loi sur le football prévoit l'application de circonstances atténuantes, le taux de la peine est toujours plus élevé qu'en cas d'application de l'article 85 du Code pénal. En outre, la loi sur le football ne permet pas au tribunal de police d'appliquer la loi concernant la suspension, le sursis et la probation ou d'autres mesures plus appropriées, telle la médiation pénale.

Les appelants devant le juge *a quo* renvoient enfin à l'arrêt n° 128/99, dans lequel la Cour a constaté, dans une affaire similaire, que les articles 10 et 11 de la Constitution étaient violés.

A.2. Le Conseil des ministres estime que les questions préjudicielles appellent une réponse négative, étant donné que le traitement inégal de catégories différentes de personnes est raisonnablement justifié.

S'agissant des amendes administratives, le Conseil des ministres cite en ordre principal les arrêts de la Cour n^{os} 72/92, 40/97 et 45/97. Compte tenu de ces deux derniers arrêts, le législateur a inséré un article 37 dans la loi sur le football. Ainsi a-t-il instauré un traitement égal pour les personnes qui, conformément à l'article 31 de la loi sur le football, introduisent un recours devant le tribunal de police contre une amende administrative et les personnes qui sont poursuivies devant le tribunal correctionnel, quant à la possibilité de réduire l'amende administrative à un taux inférieur aux minima légaux en présence de circonstances atténuantes. A l'article précité 37, *in fine*, le législateur a certes limité à un montant qui ne peut être inférieur à 5.000 francs pour une sanction fondée sur l'article 24 de la loi sur le football la possibilité de réduire l'amende administrative à un niveau inférieur au minimum légal. Les personnes qui sont poursuivies au pénal pour les mêmes faits peuvent, par application de l'article 85 du Code pénal, être condamnées à une amende qui ne peut être inférieure à 200 francs. Cette différence de traitement est toutefois raisonnablement justifiée. En effet, selon le Conseil des ministres, les avantages et les inconvénients des deux systèmes de sanction se compensent. En outre, le régime prévu par la loi sur le football est conforme à l'objectif poursuivi par le législateur : faire preuve de la sévérité nécessaire lorsqu'une infraction à la loi sur le football apparaît comme suffisamment prouvée, sans porter atteinte à la possibilité pour le juge de police de moduler l'amende administrative en fonction de la situation concrète.

En ordre subsidiaire et pour autant que la Cour considérerait que la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée, le Conseil des ministres fait valoir que la violation alléguée du principe d'égalité ne peut porter que sur les « infractions mixtes », à savoir sur les faits qui constituent simultanément une infraction aux dispositions de la loi sur le football et une infraction à celles du Code pénal. Dans la mesure où les faits incriminés constituent une infraction à la loi sur le football seule, sans que ces faits puissent être poursuivis au pénal, le législateur peut, sans violer le principe d'égalité, imposer une amende administrative minimale (article 37, *in fine*, de la loi sur le football). En effet, selon le Conseil des ministres, il n'est, dans cette hypothèse, nullement question de catégories de personnes égales qui seraient traitées de manière inégale.

Enfin, le Conseil des ministres estime que les questions préjudicielles appellent également une réponse négative en tant qu'elles portent sur d'« autres mesures de faveur pénales inférées des lois particulières ». Dans ses arrêts n^{os} 40/97 et 45/97, la Cour a déjà considéré que le législateur peut, sans violer le principe d'égalité, prévoir que la mesure de suspension, de sursis ou de probation n'est pas applicable aux amendes administratives.

A.3. Dans leur mémoire en réponse commun, les appelants devant le juge *a quo* maintiennent leur position telle qu'elle a été exposée dans leur mémoire. Ils estiment en outre que le Conseil des ministres n'apporte aucun argument susceptible de procurer une justification raisonnable à la distinction en cause.

- B -

B.1. Le juge *a quo* demande à la Cour s'il n'est pas discriminatoire qu'un juge de police, saisi par l'appel interjeté contre une amende administrative et une interdiction administrative de stade encourues pour certains comportements troublant le déroulement d'un match de football (article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, dénommée ci-après « loi sur le football »), ne peut infliger une amende administrative inférieure au minimum fixé dans les articles 24 et 37 de cette même loi, alors que le juge pénal peut appliquer l'article 85 du Code pénal ou « une autre mesure de faveur pénale découlant des lois particulières ».

Les dispositions en cause de la loi sur le football sont libellées comme suit :

« Art. 23. Pourra encourir une ou plusieurs sanctions prévues à l'article 24 quiconque, seul ou en groupe, trouble par son comportement le déroulement d'un match national de football ou d'un match international de football, en incitant à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement à l'égard d'une ou plusieurs personnes se trouvant dans le stade. »

« Art. 24. Conformément à la procédure prévue au Titre IV, une amende administrative de dix mille francs à deux cent mille francs et une interdiction de stade administrative d'une durée de trois mois à cinq ans ou une de ces deux sanctions peuvent être infligées en cas de contravention aux articles 20, 21, 22 et 23. »

« Art. 37. S'il y a des circonstances atténuantes, les amendes administratives prévues aux articles 18 et 24 peuvent être diminuées jusqu'en-deçà de leur minimum, sans qu'elles ne puissent être inférieures à dix mille francs pour une sanction basée sur l'article 18, ou inférieures à cinq mille francs pour une sanction basée sur l'article 24. »

B.2. L'article 37 de la loi sur le football - article unique du chapitre VIII « Circonstances atténuantes » du titre IV de cette loi - prévoit expressément que s'il y a des circonstances atténuantes, les amendes administratives, prévues notamment à l'article 24, peuvent être diminuées au-dessous de leur minimum. Les questions préjudicielles doivent par conséquent être interprétées en ce sens qu'elles visent, non pas la possibilité de diminuer l'amende administrative au-dessous du minimum légal en cas de circonstances atténuantes, mais seulement l'impossibilité de réduire l'amende administrative, en pareil cas, à un montant « inférieur à cinq mille francs pour une sanction basée sur l'article 24 », alors que le juge pénal peut imposer, en application de l'article 85 du Code pénal, une amende encore inférieure ou faire application de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation.

B.3.1. Dans leur mémoire, les appelants dans l'instance principale font valoir qu'il résulte de l'application de la loi sur le football que celui qui se rend coupable de faits punissables en troublant le déroulement d'un match de football peut être sanctionné autrement que celui qui assiste à une autre rencontre sportive. De plus, selon ces parties, un justiciable est jugé différemment pour les mêmes faits, selon qu'il assiste, d'une part, à un match de football national - une rencontre à laquelle participe au moins un club de première ou de deuxième division nationale - ou à un match de football international ou, d'autre part, à un autre match « officiel » de football. Les parties susdites estiment que ces distinctions ne sont pas raisonnablement justifiées.

B.3.2. Les parties devant la Cour ne peuvent pas modifier ou faire modifier le contenu des questions préjudicielles. La Cour ne peut étendre son contrôle à des différences de traitement au sujet desquelles le juge *a quo* ne l'a pas interrogée.

La Cour limite par conséquent son examen à la différence de traitement mentionnée dans les questions préjudicielles, telle qu'elle est décrite au B.2.

B.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5. Lorsque le législateur estime que certains manquements à des obligations légales doivent faire l'objet d'une répression, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales *sensu stricto* ou pour des sanctions administratives. Le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme établissant, en soi, une discrimination. Néanmoins, la différence de traitement qui pourrait en résulter est discriminatoire si elle n'est pas raisonnablement justifiée.

B.6. La possibilité de recourir à des sanctions administratives pour réprimer certaines « infractions » à la loi sur le football répond aux objectifs préventifs et répressifs poursuivis par le législateur.

Il ressort en effet des travaux préparatoires de la loi sur le football que :

« En ce qui concerne les sanctions à l'égard des [...] personnes présentes dans le stade, il a été opté pour un système administratif afin de traiter les affaires de manière rapide et aussi parce qu'un tel système est moins pénalisant pour les personnes concernées qu'une approche pénale (aucune mesure privative de liberté n'est prévue - or de telles mesures, visées à l'article 7 du Code pénal, sont plus graves qu'une amende -, les sanctions administratives ne seront pas reprises au casier judiciaire de l'intéressé, ...).

Ce faisant, les dispositions de la loi veillent au respect des exigences posées par les articles 6 et 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en matière de droits de la défense, d'égalité, de légalité et de proportionnalité. Il est particulièrement tenu compte des droits de la défense (voir la procédure administrative dans le chapitre III), du principe de la légalité (tel que l'indique la jurisprudence de la Cour européenne [...] des droits de l'homme), du principe d'égalité (tel que l'indique la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, plus spécifiquement pour ce qui concerne les sanctions administratives, voir article 37) et [du] principe de proportionnalité (article 29, alinéa 2). » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1572/1, pp. 1-2)

L'application de sanctions administratives en vue de combattre la violence liée au football a été justifiée comme suit par le ministre de l'Intérieur :

« [Les sanctions administratives] parachèvent le droit pénal sans le remplacer en introduisant un système régissant le concours des poursuites pénales et administratives [...]. Elles simplifient le système en ce qui concerne la charge de la preuve, ce qui constitue un avantage considérable en comparaison des dispositions pénales existantes. [...] Elles assurent une réaction sociale efficace, rapide et pertinente, étant donné que les sanctions administratives prévues sont propres aux faits visés. [...] Elles constituent la réponse à l'absence de réaction sociale en raison de l'encombrement des tribunaux et du classement sans suite par les parquets, étant donné que la procédure administrative sera menée par des fonctionnaires 'spécialisés' en football. [...] Enfin, elles ont un effet préventif dû à la 'menace' de sanctions lourdes. [...] On peut donc partir de l'hypothèse qu'elles auront un effet préventif général beaucoup plus important que ce n'est le cas dans l'état actuel de la législation. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-1060/3, pp. 5-7)

B.7. Il reste cependant à examiner si le choix du législateur n'a pas d'effets discriminatoires en ce qu'il conduit aux différences de traitement dénoncées dans les questions préjudicielles concernant l'individualisation des peines.

Le législateur a opté à diverses reprises pour l'individualisation des peines, en laissant au juge un choix quant à la sévérité de la peine, en lui permettant de tenir compte de circonstances atténuantes et en l'autorisant à accorder des mesures de sursis et de suspension du prononcé.

Cependant, l'individualisation des peines est une politique répressive choisie parmi plusieurs concevables, plutôt qu'un principe général de droit s'imposant au législateur. Sous la réserve qu'il ne peut prendre une mesure manifestement déraisonnable, le législateur démocratiquement élu peut vouloir déterminer lui-même la politique répressive et exclure ainsi le pouvoir d'appréciation du juge.

B.8.1. L'article 37 de la loi sur le football permet, lorsqu'il existe des circonstances atténuantes, de diminuer les amendes administratives prévues à l'article 24 au-dessous de leur minimum, mais limite cette diminution à un montant qui ne peut être inférieur à cinq mille francs pour une sanction basée sur l'article 24.

B.8.2. Selon les travaux préparatoires, le régime des circonstances atténuantes a été introduit dans l'article 37 de la loi sur le football pour les motifs suivants :

« Afin de prévenir toute violation du principe d'égalité par comparaison au droit pénal (article 85 du Code pénal), [l']article [37 de la loi sur le football] prévoit la réglementation des 'circonstances atténuantes administratives', dont le fonctionnaire visé à l'article 26 ou le tribunal de police en cas d'appel peuvent tenir compte pour adapter le cas échéant la hauteur de l'amende à imposer à la situation concrète » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1572/1, pp. 24-25).

B.8.3. Le seuil de cinq mille francs sous lequel il n'est pas possible de descendre, même en cas de circonstances atténuantes, a été instauré afin de conserver aux amendes administratives un caractère suffisamment dissuasif.

Lors des travaux préparatoires, le ministre de l'Intérieur a souligné que « les dispositions [citées] du Code pénal [...] n'ont pratiquement aucun effet dissuasif, étant donné que la peine maximale prévue ne dépasse pas 25 francs x 200 = 5 000 francs et ce, sans tenir compte de l'application éventuelle de circonstances atténuantes, qui peut ramener l'amende à 200 francs (1 franc x 200) » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1572/5, p. 8).

En outre, ce seuil minimal n'atteint pas un montant tel qu'il puisse être considéré comme disproportionné par rapport à la gravité des faits et par rapport aux buts répressif et préventif poursuivis par le législateur.

B.9. Le fait que le juge de police saisi d'un recours contre une amende administrative fixée à l'article 24 de la loi sur le football ne puisse appliquer « aucune autre mesure de faveur pénale découlant des lois particulières » - sont manifestement visées ici les mesures prévues par la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation - résulte de la circonstance que ces mesures sont étroitement liées aux sanctions pénales. Il s'agit de « permettre au juge de mettre l'auteur d'une infraction à l'épreuve pendant un certain temps, à la suite duquel, si son comportement est satisfaisant, aucune condamnation n'est prononcée, ni aucune peine d'emprisonnement subie » (*Ann.*, Sénat, 1963-1964, n° 5, séance du 26 novembre 1963, p. 80). Ces mesures ont été prévues dans le but d'éliminer ou d'atténuer les effets infamants qui s'attachent à une condamnation pénale.

Le législateur peut, sans méconnaître le principe d'égalité, estimer qu'une mesure de suspension, de sursis ou de probation n'est pas applicable aux amendes administratives. Celles-ci sont des mesures exclusivement pécuniaires, n'ont pas le caractère infamant qui s'attache aux condamnations pénales *sensu stricto*, ne sont pas inscrites au casier judiciaire et ne sont pas de nature à compromettre la réintégration de celui auquel elles sont infligées.

B.10. L'article 37 de la loi sur le football n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cette disposition ne permet pas que le justiciable comparaissant devant le tribunal de police en raison de l'appel interjeté contre une amende administrative infligée pour infraction à l'article 23 de la loi sur le football, d'une part, se voie imposer une amende administrative inférieure à cinq mille francs pour une sanction basée sur l'article 24 de cette même loi et, d'autre part, puisse bénéficier d'une mesure de suspension, de sursis ou de probation.

B.11. Le juge *a quo* demande à la Cour d'examiner la violation prétendue des articles 10 et 11 de la Constitution en combinaison avec, d'une part, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et, d'autre part, les principes généraux de droit.

En tant qu'est invoquée cette combinaison avec la disposition conventionnelle précitée, il y a lieu de relever qu'elle ne conduit pas à une autre conclusion, le juge disposant à l'égard de l'amende administrative de la compétence de pleine juridiction inhérente au procès équitable en matière pénale (voy. notamment Cour eur. D.H., 23 octobre 1995, Gradinger c. Autriche).

En tant qu'est invoquée la combinaison avec « les principes généraux de droit », la Cour constate que le juge *a quo* n'indique pas quel principe général de droit serait en cause.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 37 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 28 novembre 2001.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts