

Numéro du rôle : 2249
Arrêt n° 175/2002 du 5 décembre 2002

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 44 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, posée par le Tribunal de police de Turnhout.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, 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 de la question préjudicielle*

Par jugement du 25 septembre 2001 en cause de F. Cassiman contre le ministère de l'Intérieur, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 2 octobre 2001, le Tribunal de police de Turnhout a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 44 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, au motif qu'une autorité administrative se voit accorder le pouvoir d'infliger une sanction pénale au sens de la Convention européenne sans forme de procès, sans possibilité d'appel auprès d'une juridiction et même sans que l'interdiction de stade infligée par application de cet article soit imputable sur l'interdiction de stade administrative à infliger éventuellement par après sur le fond par le juge d'appel (article 31 de la loi) ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

A l'occasion du match de football G.B.A.-F.C. Brugeois du 17 septembre 2000, l'appelant devant le juge *a quo* a pénétré dans le stade de football sans titre d'accès. Ce fait constituant une infraction à l'article 22 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, il a été remis aux services d'ordre et se serait à cette occasion comporté de manière agressive. Il a été dressé procès-verbal des faits par un fonctionnaire de police compétent, conformément à l'article 44, 4° et 6°, de la loi sur le football, et une interdiction de stade immédiate a été infligée à titre de mesure de sécurité. Par décision administrative du 27 septembre 2000, le fonctionnaire désigné par le Roi a confirmé la mesure de sécurité imposée et l'a prolongée d'une durée de trois mois. Sur la base de l'article 24 de la loi sur le football, une amende administrative de 15.000 francs et une interdiction de stade de neuf mois ont été infligées à l'appelant par décision administrative du 13 mars 2001. L'intéressé a interjeté appel de cette décision auprès du Tribunal de police de Turnhout.

Le juge *a quo* constate que, bien que l'article 44 de la loi du 21 décembre 1998 soit défini comme une mesure de sécurité, il s'agit en réalité d'une peine au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'intéressé n'a cependant pas la possibilité d'attaquer devant une juridiction le bien-fondé de l'interdiction de stade immédiate ou de la soumettre à titre d'appel au contrôle du tribunal de police, dès lors que la loi ne le prévoit pas. La loi ne prévoit pas davantage que la durée de l'interdiction de stade immédiate puisse être imputée sur une interdiction de stade administrative.

Le juge estime dès lors que l'interdiction de stade immédiate infligée par application de l'article 44 de la loi sur le football constitue une sanction pénale, sans que soit possible un quelconque contrôle d'un juge indépendant et impartial. Pour cette raison, il décide de poser la question préjudicielle susmentionnée.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 2 octobre 2001, le président en exercice a désigné les juges du siège 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 des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 22 octobre 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 27 octobre 2001.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 7 décembre 2001.

Par ordonnances des 27 mars 2002 et 26 septembre 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 2 octobre 2002 et 2 avril 2003 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 9 octobre 2002, le président A. Arts a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 6 novembre 2002.

Cette dernière ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à son avocat, par lettres recommandées à la poste le 11 octobre 2002.

A l'audience publique du 6 novembre 2002 :

- a comparu Me B. Bronders, avocat au barreau de Bruges, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et L. François ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise 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 -

Position du Conseil des ministres

A.1. En ordre principal, le Conseil des ministres fait valoir que la question préjudicielle doit être rejetée comme étant irrecevable au motif que le juge *a quo* ne précise pas de manière suffisamment claire quelles catégories de personnes doivent être comparées à la lumière des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.1. Le Conseil des ministres estime subsidiairement que la question préjudicielle appelle une réponse négative. La loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football établit une distinction entre une interdiction de stade administrative (article 24) et une interdiction de stade à titre de mesure de sécurité (article 44). Il appert de la motivation de la décision de renvoi que la question porte exclusivement sur l'article 44, 1°, et non sur l'interdiction de stade visée à l'article 44, 2°, qui peut être infligée en cas d'infraction et uniquement par le procureur du Roi.

La mesure visée à l'article 44, 1^o, peut être imposée lors de la constatation d'un fait administrativement sanctionnable au sens des articles 20, 21, 22 ou 23 de la loi. Il ne s'agit pas d'une peine mais d'une simple mesure de sécurité préventive qui vise à écarter rapidement et efficacement des stades de football les auteurs de troubles et à garantir la sécurité. Le fonctionnaire de police qui procède aux constatations doit juger cas par cas s'il se justifie d'imposer une interdiction de stade immédiate à titre de mesure de sécurité. L'interdiction de stade administrative à titre de mesure de sécurité est totalement indépendante des poursuites administratives prévues par le titre IV de la loi du 21 décembre 1998 et n'implique aucune décision quant au bien-fondé des poursuites administratives.

La mesure est limitée à trois mois au plus et s'applique dans l'attente d'une décision du fonctionnaire compétent ou du juge pénal. Le législateur a ainsi voulu rencontrer le souci de garantir l'instruction de la cause dans un délai raisonnable.

A.2.2. La disposition en cause peut être comparée au retrait immédiat du permis de conduire, prévu par l'article 55 de l'arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière, dont la Cour d'arbitrage a estimé qu'il s'agit d'une mesure de sécurité et non d'une sanction pénale. La Cour européenne des droits de l'homme a statué dans le même sens dans l'arrêt *Escoubet c. Belgique* du 28 octobre 1999.

A.2.3. La limitation de la liberté de mouvement causée par une interdiction de stade immédiate est fort restreinte dans le temps et dans l'espace dès lors qu'elle s'applique uniquement dans les stades de football et pendant les matches. Pour engendrer un quelconque effet utile, la mesure doit du reste être exprimée en mois et non en jours. Même lorsqu'on la compare de la sorte, l'interdiction de stade contestée ne constitue pas une limitation plus importante de la liberté de mouvement que le retrait du permis de conduire.

Le Conseil des ministres conclut qu'il semble justifié qu'une autorité administrative inflige une interdiction de stade immédiate sans prévoir les garanties et contrôles liés à une sanction pénale.

A.3.1. De manière tout à fait subsidiaire, pour autant que la Cour estimerait que la mesure en question constitue une sanction pénale visée à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil des ministres considère que l'interdiction de stade est entourée de suffisamment de garanties de procédure.

A.3.2. L'article 44 de la loi du 21 décembre 1998 dispose que le contrevenant doit être entendu préalablement, qu'il doit lui être communiqué explicitement qu'il fait l'objet d'une interdiction de stade, qu'il doit être dressé procès-verbal des faits comportant des mentions spécifiques et que les faits doivent être constatés par le fonctionnaire de police désigné à cette fin. Il s'agit, par ailleurs, d'une mesure à durée limitée et la légalité d'un acte administratif individuel peut toujours être attaquée auprès d'une juridiction indépendante ayant pleine juridiction.

A.3.3. En tant que la question préjudicielle porte sur l'imputabilité de l'interdiction de stade immédiate sur l'interdiction de stade administrative à infliger éventuellement ultérieurement au fond par le juge d'appel, le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle est irrecevable ou qu'elle appelle pour le moins une réponse négative.

Le juge *a quo* n'indique pas quels concepts juridiques sont comparés. La loi n'empêche pas davantage qu'il soit tenu compte, lors de l'infliction d'une interdiction de stade administrative sur la base de l'article 24 de la loi sur le football, de l'interdiction de stade immédiate déjà infligée au contrevenant.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 44 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, qui énonce :

« En cas de constatation d'un fait sanctionnable administrativement au sens des articles 20, 21, 22 ou 23, commis dans un stade, le fonctionnaire de police verbalisant, officier de police judiciaire ou de police administrative, peut après avoir entendu le contrevenant décider d'imposer immédiatement une interdiction de stade à titre de mesure de sécurité.

Cette décision devient caduque si elle n'est pas confirmée dans les 14 jours par le fonctionnaire visé à l'article 26, alinéa 1er.

En cas de constatation d'une infraction commise dans un stade, ce fonctionnaire de police, lorsqu'il estime qu'une interdiction de stade doit être imposée à titre de mesure de sécurité, en informe immédiatement le procureur du Roi, après avoir entendu l'intéressé. Ce dernier peut dans ce cas imposer une interdiction de stade à titre de mesure de sécurité.

Le fonctionnaire de police en dresse procès-verbal et, en cas de constatation d'un fait sanctionnable administrativement, il est procédé conformément au Titre IV.

L'interdiction de stade à titre de mesure de sécurité n'est valable que pour un délai de maximum trois mois à compter de la date des faits, et cesse en tout cas d'exister si une interdiction administrative ou judiciaire de stade est prononcée.

Le fonctionnaire de police communique à l'intéressé qu'il fait l'objet d'une interdiction de stade à titre de mesure de sécurité.

Le fonctionnaire de police mentionne en outre dans son procès-verbal de constatation des faits :

- 1° le fait que l'intéressé a été entendu, ou n'a pas pu l'être, en en mentionnant les raisons;
- 2° le fait qu'il a été communiqué à l'intéressé qu'il faisait l'objet d'une interdiction de stade à titre de mesure de sécurité;
- 3° le cas échéant, la décision du procureur du Roi mentionnée à l'alinéa 2. »

B.1.2. Les motifs de la décision de renvoi font apparaître que la question porte uniquement sur l'interdiction immédiate de stade à titre de « mesure de sécurité » visée à l'article 44, alinéa 1er, et donc pas sur l'hypothèse visée à l'article 44, alinéa 2, qui est applicable en cas de constat d'une infraction dans un stade.

B.1.3. Le juge *a quo* demande à la Cour si la disposition litigieuse viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'une autorité administrative est habilitée à infliger une sanction pénale au sens de la Convention européenne, sans forme de procès, sans possibilité d'appel et sans que l'interdiction de stade infligée soit imputable sur l'interdiction de stade administrative éventuellement infligée par la suite au fond par le juge d'appel.

B.2.1. S'il appartient aux juridictions d'interpréter les lois qu'elles appliquent, en revanche, il incombe à la Cour d'arbitrage, quand elle est saisie d'une question préjudicielle sur la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés notamment avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de rechercher si la mesure soumise à son contrôle doit être qualifiée de pénale afin de veiller au respect des garanties résultant des principes généraux du droit pénal et de l'article 6 précité.

B.2.2. L'interdiction immédiate de stade n'est valable que pour un délai de trois mois au maximum à compter de la date des faits, elle ne concerne que les rencontres de football visées à l'article 2 de la loi et elle cesse en toute hypothèse lorsqu'une interdiction de stade administrative ou judiciaire est prononcée. Elle concerne les intéressés pour la seule durée des matches de football et n'a donc qu'une portée relativement limitée.

Cette mesure doit être considérée comme une mesure de sûreté temporaire et non comme une sanction pénale. Elle n'implique aucune décision quant au bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.3.1. Selon les travaux préparatoires de l'article 44 de la loi du 21 décembre 1998, l'interdiction immédiate de stade a pour but d'éviter que les personnes qui ont commis un fait passible d'une sanction administrative au sens des articles 20 à 23 de la loi puissent continuer à fréquenter les stades de football en attendant que le fonctionnaire visé à l'article 26 ou le

juge pénal ait pris une décision, ce qui peut prendre plusieurs mois (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1572/1, p. 28). La mesure se distingue de l'article 24 de la loi sur le football, qui prévoit la possibilité, seule ou combinée avec une interdiction de stade administrative, d'infliger une amende administrative.

B.3.2. Tant le texte de l'article 44, alinéa 1er, de la loi sur le football, plus précisément par l'emploi du terme « peut », que les travaux préparatoires de cette disposition font apparaître qu'en ce qui concerne la décision relative à l'interdiction de stade, les autorités compétentes doivent déterminer cas par cas, compte tenu de toutes les circonstances, si le comportement des intéressés est tel qu'il s'impose, pour des motifs de sécurité, de leur appliquer une interdiction immédiate de stade.

B.3.3. Compte tenu de l'objectif mentionné en B.3.1, la nécessité d'agir immédiatement peut justifier que les autorités compétentes soient autorisées à imposer une interdiction immédiate de stade.

La Cour constate que l'agent de police compétent doit informer l'intéressé de ce qu'il fait l'objet d'une interdiction de stade à titre de mesure de sûreté et qu'il est obligé de relater les faits dans un procès-verbal, lequel doit comporter plusieurs mentions. En outre, l'interdiction immédiate de stade devient caduque si elle n'est pas confirmée dans les 14 jours par le fonctionnaire visé à l'article 26, alinéa 1er, de la loi sur le football.

Il n'est pas prévu de recours juridictionnel spécifique contre cette mesure mais les recours du droit commun subsistent.

B.3.4. Le fait que la loi ne prévoit pas d'imputer automatiquement la durée de la mesure de sûreté sur l'interdiction de stade administrative ou judiciaire qui serait ensuite infligée ne peut pas davantage être considéré comme discriminatoire. Rien n'empêche les autorités compétentes de prendre en compte, pour déterminer ces sanctions, le fait que l'intéressé s'est déjà vu infliger par le passé une interdiction de stade à titre de mesure de sûreté.

B.4. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 44, alinéa 1er, 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 isolément ou en combinaison avec l'article 6.1 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 5 décembre 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts