



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 69.997/2/V
du 2 août 2021

advies 69.997/2/V
van 2 augustus 2021

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
assentiment à La Convention
du Conseil de l'Europe sur une
approche intégrée de la
sécurité, de la sûreté et des
services lors des matches de
football et autres
manifestations sportives, faite à
Saint-Denis le 3 juillet 2016'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'houdende instemming met Het
Verdrag van de Raad van
Europa inzake een integrale
benadering van veiligheid,
beveiliging en gastvrijheid bij
voetbalwedstrijden en andere
sportwedstrijden, opgemaakt te
Saint-Denis op 3 juli 2016'

Le 22 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 7 septembre 2021, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à La Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives, faite à Saint-Denis le 3 juillet 2016'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 2 août 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 août 2021.

*

Op 22 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege * verlengd tot 7 september 2021 een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met Het Verdrag van de Raad van Europa inzake een integrale benadering van veiligheid, beveiliging en gastvrijheid bij voetbalwedstrijden en andere sportwedstrijden, opgemaakt te Saint-Denis op 3 juli 2016'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 2 augustus 2021. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 augustus 2021.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet d'ordonnance tend, selon son intitulé, à porter « assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors de matches de football et autres manifestations sportives, faite à Saint-Denis, le 03 juillet 2016 » (ci-après : « la Convention »).

Il ressort de l'exposé des motifs de l'avant-projet que la Convention est le résultat d'un exercice d'actualisation de la Convention européenne sur la violence des spectateurs et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football (STE n° 120), élaborée en 1985 à la suite du drame du Heysel.

Appelée à remplacer la Convention européenne de 1985¹, l'objectif de la Convention « est de rendre les matches de football et autres événements sportifs plus sûrs, sécurisés et accueillants ».

COMPÉTENCE

Le 26 mai 2016, le groupe de travail traités mixtes a, à juste titre, considéré la Convention comme un accord mixte, auquel l'autorité fédérale, les communautés et les régions et la Commission communautaire française doivent donner leur assentiment².

[‡] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Article 16, paragraphe 3, de la Convention.

² Ce qui a implicitement été confirmé par la Conférence interministérielle de la politique étrangère (voir la lettre du 12 septembre 2016 du président de la CIPE). Voir dans le même sens l'avis n° 65.336/VR donné le 19 mars 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française, à la Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives, faite à Saint-Denis, le 03 juillet 2016', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65336.pdf>.

Toutefois, pour autant qu'il soit établi que la Convention comporte des dispositions³ qui règlent des matières personnalisables au sens de l'article 128 de la Constitution, il conviendra également de soumettre celle-ci à l'assentiment de la Commission communautaire commune qui, conformément à l'article 135 de la Constitution et à l'article 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', exerce dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale les compétences non dévolues aux communautés dans les matières visées à l'article 128, § 1^{er}, de la Constitution.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'exposé des motifs se limite pour l'essentiel à résumer la Convention et ses différentes dispositions.

En exécution des obligations résultant de la Convention et pour satisfaire à celles-ci, des mesures devront le cas échéant être prises ou des adaptations devront être apportées à la réglementation dans l'ordre juridique belge, en principe au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la Convention⁴.

Il est recommandé que le Parlement dispose de l'information la plus complète possible sur la portée de la Convention pour laquelle l'assentiment est demandé.

À cet effet, il serait indiqué que l'exposé des motifs précise les matières réglées par la Convention qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale. Par ailleurs, l'exposé des motifs doit identifier de manière suffisamment précise les mesures que cette dernière a déjà prises et celles qu'elle sera appelée à prendre pour respecter les engagements qui résultent de la Convention⁵.

*

³ Voir à cet égard les articles 5, paragraphe 4, et 8, paragraphe 2, de la Convention.

⁴ La Convention est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2017, après trois ratifications (France, Monaco et Pologne). L'article 17, paragraphe 2, de la Convention dispose que pour toute ratification ultérieure, « celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois suivant l'expiration d'un délai d'un mois après la date de dépôt de l'instrument de ratification [...] ».

⁵ Dans le même sens, voir l'avis n° 59.777/1/V donné le 29 juillet 2016 sur avant-projet devenu l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant assentiment à l'Accord de Partenariat et de Coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, signé à Astana, le 21 décembre 2015', *Doc. parl.*, Ass. Réun. C.C.C., 2015-2016, n° B-60/1, pp. 11 à 18, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59777.pdf>. Voir aussi dans le même sens l'avis n° 65.336/VR.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,⁺ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Volgens het opschrift strekt het voorontwerp van ordonnantie tot “instemming met het verdrag van de Raad van Europa inzake een integrale benadering van veiligheid, beveiliging en gastvrijheid bij voetbalwedstrijden en andere sportevenementen, gedaan te Saint Denis op 3 juli 2016” (hierna: “het verdrag”).

Blijkens de memorie van toelichting van het voorontwerp is het verdrag het resultaat van een actualisering van de Europese overeenkomst ‘inzake gewelddadigheden door en wangedrag van toeschouwers rond sportevenementen en in het bijzonder rond voetbalwedstrijden’ (ETS nr. 120) die in 1985 is uitgewerkt naar aanleiding van het Heizeldrama.

Het verdrag zou in de plaats komen van de Europese overeenkomst van 1985¹ en heeft als bedoeling “voetbalwedstrijden en andere sportevenementen beter te beveiligen en veiliger en gastvrij te maken”.

BEVOEGDHEID

De Werkgroep Gemengde Verdragen heeft op 26 mei 2016 terecht geoordeeld dat het verdrag een gemengd akkoord is, waarmee de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten alsook de Franse Gemeenschapscommissie moeten instemmen.²

Voor zover zou blijken dat het verdrag bepalingen bevat³ die persoonsgebonden aangelegenheden in de zin van artikel 128 van de Grondwet regelen, dient het verdrag evenwel ook ter instemming te worden voorgelegd aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, die overeenkomstig artikel 135 van de Grondwet en artikel 63, eerste lid, van de bijzondere wet

⁺ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Artikel 16, lid 3, van het verdrag.

² Hetgeen de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid impliciet heeft bevestigd (zie de brief van de voorzitter van de ICBB van 12 september 2016). Zie in dezelfde zin advies 65.336/VR, op 19 maart 2019 gegeven over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ‘portant assentiment, pour ce qui concerne les matières dont l’exercice a été transféré par la Communauté française, à la Convention du Conseil de l’Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors de matches de football et autres manifestations sportives, faite à Saint-Denis, le 03 juillet 2016’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/65336.pdf>.

³ Zie in dat verband de artikelen 5, lid 4, en 8, lid 2, van het verdrag.

van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad de bevoegdheden uitoefent die niet zijn toegewezen aan de gemeenschappen voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 128, § 1, van de Grondwet.

ALGEMENE OPMERKING

De memorie van toelichting beperkt zich hoofdzakelijk tot een samenvatting van het verdrag en de verschillende bepalingen ervan.

Ter uitvoering en ter naleving van de verplichtingen die uit het verdrag voortvloeien, zullen in de Belgische rechtsorde in voorkomend geval maatregelen moeten worden genomen of aanpassingen van de regelgeving moeten plaatsvinden, en dit in beginsel ten laatste op het ogenblik waarop het verdrag in werking treedt.⁴

Het verdient aanbeveling dat het parlement zo volledig mogelijk wordt geïnformeerd over de draagwijdte van het verdrag dat ter instemming voorligt.

Daartoe zou in de memorie van toelichting het best worden gepreciseerd welke door het verdrag geregelde aangelegenheden onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vallen. Voorts moet in die memorie voldoende nauwkeurig worden aangegeven welke maatregelen die overheid al heeft genomen en welke ze nog dient te nemen ter naleving van de verbintenissen die uit het verdrag voortvloeien.⁵

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET

⁴ Het verdrag is op 1 november 2017, na drie bekrachtigingen (door Frankrijk, Monaco en Polen), in werking getreden. Volgens artikel 17, lid 2, van het verdrag treedt het verdrag voor elke latere bekrachtiging “in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van een maand na de datum van de nederlegging van de akte van bekrachtiging (...)”.

⁵ Zie in dezelfde zin advies 59.777/1/V, op 29 juli 2016 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 8 december 2016 ‘houdende instemming met de Verstrekte Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en Kazachstan, anderzijds, gedaan te Astana op 21 december 2015’, *Parl.St.* Gem.Gem.Comm. 2015-16, nr. B-60/1, 11-18, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/59777.pdf>. Zie in dezelfde zin ook advies 65.336/VR.