



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 70.044/2  
du 11 octobre 2021

advies 70.044/2  
van 11 oktober 2021

sur

over

un avant-projet de loi  
'modifiant la loi du  
21 décembre 1998 relative à la  
sécurité lors des matches de  
football'

een voorontwerp van wet 'tot  
wijziging van de wet van  
21 december 1998 betreffende  
de veiligheid bij  
voetbalwedstrijden'

Le 28 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit<sup>\*</sup> jusqu'au 13 septembre 2021, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 octobre 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, 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 Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 octobre 2021.

\*

Op 28 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege<sup>\*</sup> verlengd tot 13 september 2021 een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 11 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, 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 Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 oktober 2021.

\*

---

<sup>\*</sup> Ce délai résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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.

<sup>\*</sup> 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<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, 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<sup>‡</sup>, 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.

### ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

L'arrêté de présentation sera rédigé comme suit :

« Philippe, Roi des Belges,

À tous, présents et à venir, Salut.

Sur la proposition de la Ministre de l'Intérieur,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

La Ministre de l'Intérieur est chargée de présenter en Notre nom aux Chambres législatives et de déposer à la Chambre des représentants le projet de loi dont la teneur suit : »<sup>1</sup>.

### EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

#### Article 2

1. L'article 10, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, en projet de la loi du 21 décembre 1998 'relative à la sécurité lors des matches de football' entend imposer aux organisateurs d'un match de football national ou international ou d'un match de football auquel participe au moins une équipe de la troisième division nationale, une nouvelle obligation, ayant pour objet de « prendre des mesures pour décourager la manipulation d'objets pyrotechniques par leurs propres supporters ».

Il résulte de l'article 18, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même loi que le manquement à cette obligation sera passible d'une amende administrative d'un montant de cinq cents euros à deux cent cinquante mille euros.

Une telle amende est de nature pénale au sens des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

---

<sup>‡</sup> S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

<sup>1</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), onglet « Technique législative », recommandations n<sup>os</sup> 226 et 227, formule F 5.

En vertu du principe de la légalité des incriminations, principe résultant de l'article 7 de ladite Convention, 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.

Tel n'est pas le cas de la disposition en projet, qui est en défaut de préciser les types de « mesures » à prendre pour « décourager » les supporters.

Elle sera revue et précisée à la lumière de cette observation.

En tout état de cause, dès lors que la phrase liminaire de l'article 10, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 décembre 1998 comprend déjà les mots et signe « prennent au moins les mesures suivantes : », le 7<sup>o</sup> qui y serait inséré sera rédigé de manière à éviter d'y écrire à nouveau, comme dans le texte en projet, que les organisateurs concernés doivent « prendre des mesures [...] ».

2. Aux termes du 7<sup>o</sup> en projet de l'article 10, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 décembre 1998, la manipulation d'objets pyrotechniques ne ferait l'objet de l'obligation de prendre des mesures tendant à la décourager qu'en ce qui concerne les « propres supporters » des organisateurs de matchs de football concernés et non les supporters de l'équipe visiteuse.

Compte tenu de l'objectif poursuivi, tel qu'il est exprimé dans le commentaire de l'article, la section de législation se demande s'il est pertinent de ne faire peser cette obligation que sur les organisateurs des matchs et non sur l'ensemble des clubs concernés par un match.

Le dispositif sera réexaminé en conséquence.

3. Sous réserve de l'observation n° 2, la phrase liminaire de l'article 2 sera rédigée comme suit :

« L'article 10, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, remplacé par la loi du 3 juin 2018, est complété par le 7<sup>o</sup>, rédigé comme suit : ».

### Article 3

L'article 3 sera rédigé comme suit :

« À l'article 19, alinéa 4, de la même loi, remplacé par la loi du 3 juin 2018, le mot 'cinq' est chaque fois remplacé par le mot 'quarante-huit' ».

### Article 4

La phrase liminaire de l'article 4 sera rédigée comme suit :

« À l'article 23<sup>ter</sup>, de la même loi, inséré par la loi du 10 mars 2003 et modifié par la loi du 25 avril 2007 et la loi du 3 juin 2018, l'alinéa 3 est remplacé par ce qui suit : ».

### Article 5

1. La phrase liminaire de l'article 5 sera rédigée comme suit :

« À l'article 24, § 2, de la même loi, remplacé par la loi du 25 avril 2007 et modifié par la loi du 3 juin 2018, les modifications suivantes sont apportées : ».

2. Au 6° en projet, il convient de préciser, conformément à l'article 23<sup>ter</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 décembre 1998, que l'incrimination relative à la possession ou à l'introduction d'un objet pyrotechnique ne concerne que le « le stade ou son périmètre ».

\*

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,<sup>‡</sup> 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.

### INDIENINGSBESLUIT

Het indieningsbesluit moet als volgt gesteld worden:

“Filip, Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

Op de voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ:

De minister van Binnenlandse Zaken is ermee belast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen.”<sup>1</sup>

### ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

#### Artikel 2

1. Het ontworpen artikel 10, § 1, 7°, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden’ strekt ertoe aan de organisatoren van een nationale of internationale voetbalwedstrijd of van een voetbalwedstrijd waaraan minstens één ploeg uit de derde nationale afdeling deelneemt een nieuwe verplichting op te leggen met als doel “het nemen van maatregelen om het hanteren van pyrotechnische voorwerpen voor de eigen supporters te ontraden”.

Uit artikel 18, eerste lid, van dezelfde wet blijkt dat omwille van het niet-naleven van die verplichting een administratieve geldboete van vijfhonderd euro tot tweehonderdvijftigduizend euro opgelegd zal kunnen worden.

Een dergelijke geldboete is strafrechtelijk van aard in de zin van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

---

<sup>‡</sup> Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>1</sup> *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 226 en 227, formule F 5.

Krachtens het beginsel van de wettelijkheid van de strafbaarstellingen, welk beginsel voortvloeit uit artikel 7 van het voornoemde verdrag, moeten feiten waarop een straf wordt gesteld in voldoende duidelijke, nauwkeurige en rechtszekerheid biedende bewoordingen worden omschreven, zodat de rechtzoekenden vooraf kunnen weten voor welke handelingen of voor welk verzuim ze strafrechtelijk verantwoordelijk kunnen worden gesteld.

Dat is niet het geval met de ontworpen bepaling, waarin niet gepreciseerd wordt welke soort “maatregelen” genomen moeten worden om de supporters te “ontraden”.

De bepaling moet in het licht van die opmerking herzien en verduidelijkt worden.

Aangezien in de inleidende zin van artikel 10, § 1, van de wet van 21 december 1998 reeds de woorden en het leesteken “nemen ten minste de volgende maatregelen:” vervat zijn, moet punt 7° dat in dat artikel ingevoegd zou worden hoe dan ook aldus gesteld worden dat voorkomen wordt dat daarin nogmaals, zoals in de ontworpen tekst, geschreven wordt dat de betrokken organisatoren verplicht zijn tot “het nemen van maatregelen (...)”.

2. Luidens het ontworpen punt 7° van artikel 10, § 1, van de wet van 21 december 1998 zou de verplichting om maatregelen te nemen teneinde het hanteren van pyrotechnische voorwerpen te ontraden enkel gelden voor de “eigen supporters” van de betrokken organisatoren van voetbalwedstrijden en niet voor de supporters van de bezoekende ploeg.

Gelet op de nagestreefde doelstelling, zoals die blijkt uit de toelichting bij het artikel, vraagt de afdeling Wetgeving zich af of het zin heeft die verplichting enkel aan de organisatoren van de wedstrijden op te leggen en niet aan alle clubs die bij een wedstrijd betrokken zijn.

Het dispositief moet dienovereenkomstig opnieuw onderzocht worden.

3. Onder voorbehoud van opmerking 2 moet de inleidende zin van artikel 2 als volgt gesteld worden:

“Artikel 10, § 1, van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, vervangen bij de wet van 3 juni 2018, wordt aangevuld met punt 7°, dat als volgt luidt:”.

### Artikel 3

Artikel 3 moet als volgt gesteld worden:

“In artikel 19, vierde lid, van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 3 juni 2018, wordt het woord ‘vijf’ telkens vervangen door het woord ‘achtenveertig’.”

#### Artikel 4

De inleidende zin van artikel 4 moet als volgt gesteld worden:

“In artikel 23<sup>ter</sup> van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 10 maart 2003 en gewijzigd bij de wet van 25 april 2007 en de wet van 3 juni 2018, wordt het derde lid als volgt vervangen:”.

#### Artikel 5

1. De inleidende zin van artikel 5 moet als volgt gesteld worden:

“In artikel 24, § 2, van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 25 april 2007 en gewijzigd bij de wet van 3 juni 2018, worden de volgende wijzigingen aangebracht:”.

2. In het ontworpen punt 6° dient overeenkomstig artikel 23<sup>ter</sup>, eerste lid, van de wet van 21 december 1998 gepreciseerd te worden dat de strafbaarstelling voor het bezit of het binnenbrengen van een pyrotechnisch voorwerp enkel geldt voor “het stadion of (...) de perimeter [ervan]”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT