



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.763/2
du 23 janvier 2023

advies 72.763/2
van 23 januari 2023

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
21 décembre 1998 relative à la
sécurité lors des matches de
football et la loi du
2 octobre 2017 réglementant la
sécurité privée et particulière’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
21 december 1998 betreffende
de veiligheid bij
voetbalwedstrijden en van de
wet van 2 oktober 2017 tot
regeling van de private en
bijzondere veiligheid’

Le 19 décembre 2022, 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, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 23 janvier 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Ambre VASSART, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 janvier 2023.

*

Op 19 december 2022 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 een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden en van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 23 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ambre VASSART, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 januari 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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.

RECEVABILITÉ

Le 11 octobre 2021, la section de législation a donné un avis 70.044/2 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football'. Plusieurs dispositions de l'avant-projet à l'examen se présentent en des termes pour ainsi dire identiques à ceux des dispositions examinées par la section de législation dans le cadre de l'avis précité et à propos desquelles la section de législation s'est dès lors déjà exprimée. Il ressort par ailleurs manifestement du libellé de certaines des dispositions qui font l'objet de la présente demande d'avis que celles-ci sont rédigées de manière à faire suite aux observations formulées par la section de législation dans son avis 70.044/2.

L'article 2 de l'avant-projet de loi examiné par la section de législation dans le cadre du dossier 70.044/2 entendait insérer un 7° à l'article 10, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 'relative à la sécurité lors des matches de football' en vue d'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 obligation de « prendre des mesures pour décourager la manipulation d'objets pyrotechniques par leurs propres supporters ».

La section de législation, dans son avis 70.044/2, a formulé les observations qui suivent à propos de cette disposition :

« 1. [...] Il résulte de l'article 18, alinéa 1^{er}, de la même loi [du 21 décembre 1998] 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.

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.

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

En tout état de cause, dès lors que la phrase liminaire de l'article 10, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 comprend déjà les mots et signe 'prennent au moins les mesures suivantes :', le 7° 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° en projet de l'article 10, § 1^{er}, 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^{er}, 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°, rédigé comme suit : ' ».

L'article 3 de l'avant-projet à l'examen tend également à compléter l'article 10, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 par un 7° afin d'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

« sensibiliser les supporters au sujet de l'interdiction de pyrotechnie et sur l'interdiction des actes de racisme et de xénophobie, ne pas encourager l'utilisation de pyrotechnie par les supporters ainsi qu'élaborer et mettre en œuvre des actions concrètes pour décourager l'utilisation des engins pyrotechniques ».

La phrase liminaire de l'article 3 de l'avant-projet est rédigée de la manière qui avait été suggérée par l'observation n° 3 susmentionnée.

Par le remplacement des termes « propres supporters » et la rédaction de la phrase liminaire, l'auteur de l'avant-projet a entendu tenir compte des observations précédemment formulées par la section de législation.

Il en est de même pour ce qui concerne l'article 5 de l'avant-projet en ce qu'il tend à modifier l'article 19, alinéa 4, de la loi du 21 décembre 1998 de la manière qui avait été suggérée par la section de législation à propos de l'article 3 de l'avant-projet ayant donné lieu à l'avis 70.044/2.

Par ailleurs, bien que l'article 4 de l'avant-projet de loi ayant donné lieu à l'avis précité tendait à remplacer l'alinéa 3 de l'article 23^{ter} de la loi du 21 décembre 1998, alors qu'en l'espèce, l'article 8 de l'avant-projet à l'examen tend à y ajouter un alinéa 4, les deux dispositions sont rédigées en des termes identiques.

Enfin, l'article 5 de l'avant-projet ayant donné lieu à l'avis 70.044/2 prévoyait de modifier comme suit le 5° et le 6° de l'article 24, § 2, de la loi du 21 décembre 1998 :

« 1) Le point 5° est remplacé comme suit :

‘une amende administrative de mille euros et une interdiction de stade administrative de deux ans pour celui qui manipule un feu de Bengale.’

2) Un point 6° est inséré comme suit :

‘une amende administrative de cinq cent[s] euros et une interdiction de stade administrative d'un ans pour celui qui manipule, est en possession de ou introduit un objet pyrotechnique tel que visé à l'article 23ter, à l'exception du feu de Bengale, ou pour celui qui est en possession d'un feu de Bengale ou introduit celui-ci' ».

La section de législation a formulé deux observations dans son avis 70.044/2 au sujet de cet article 5, auxquelles il a manifestement été donné suite par l'article 10 de l'avant-projet en ce qu'il tend à compléter l'article 24, § 2, de la loi du 21 décembre 1998, par un 7° et par un 8°.

Compte tenu de ce qui précède, les articles 3 et 5 ainsi que l'article 10, dans la mesure où il tend à compléter l'article 24, § 2, de la loi du 21 décembre 1998, par un 7° et par un 8°, ne sont pas examinés dans le cadre du présent avis.

En effet, lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations formulées dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées, sauf s'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis : dans ce dernier cas, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, portant sur les dispositions nouvelles ; il en va aussi différemment quand interviennent après le premier avis des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation : en pareil cas, la section de législation doit être saisie des dispositions du texte affectées par ces éléments nouveaux.

Compte tenu de ce qui précède, outre le présent avis et l'avant-projet sur lequel il porte, l'avis 70.044/2 et l'avant-projet sur lequel il a été donné seront joints au projet de loi déposé à la Chambre des représentants.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ‘relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)’, combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c, le considérant 96 de ce règlement et l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 ‘relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère

personnel', imposent l'obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données, lors de l'élaboration d'une proposition de mesure législative ou d'une mesure réglementaire qui, comme tel est le cas des articles 6 et 14 de l'avant-projet, se rapportent au traitement de données à caractère personnel.

Il ne ressort pas du dossier transmis à la section de législation que cette formalité ait été accomplie. Il conviendra de veiller à son accomplissement et, cela fait, de viser au préambule l'avis de l'Autorité de protection des données.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme ou ne résultant pas également des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

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.

ONTVANKELIJKHEID

Op 11 oktober 2021 heeft de afdeling Wetgeving advies 70.044/2 uitgebracht over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de Wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden’. Verschillende bepalingen van het voorliggende voorontwerp zijn in nagenoeg identieke bewoordingen gesteld als de bepalingen die de afdeling Wetgeving in het kader van het voornoemde advies heeft onderzocht en waarover ze zich derhalve reeds heeft uitgesproken. Een aantal bepalingen die het voorwerp uitmaken van de onderhavige adviesaanvraag geven, afgaande op de manier waarop ze zijn gesteld, overigens duidelijk gevolg aan de opmerkingen van advies 70.044/2 van de afdeling Wetgeving.

Artikel 2 van het voorontwerp van wet dat de afdeling Wetgeving in het kader van dossier 70.044/2 heeft onderzocht, strekte ertoe een punt 7° toe te voegen in artikel 10, § 1, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden’, met de bedoeling om de organisatoren van een nationale of internationale voetbalwedstrijd of van een voetbalwedstrijd waaraan minstens één ploeg uit de derde nationale afdeling deelneemt, te verplichten tot “het nemen van maatregelen om het hanteren van pyrotechnische voorwerpen voor de eigen supporters te ontraden”.

De afdeling Wetgeving heeft over die bepaling de volgende opmerkingen geformuleerd in haar advies 70.044/2:

“1. (...) Uit artikel 18, eerste lid, van dezelfde wet [van 21 december 1998] 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.

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.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

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 van het voorliggende voorontwerp stekt er eveneens toe artikel 10, § 1, van de wet van 21 december 1998 aan te vullen met een punt 7° teneinde 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 sensibiliseren van supporters aangaande het verbod op pyrotechniek en aangaande het verbod op daden van racisme en xenofobie, geenszins het gebruik van pyrotechniek door supporters aanmoedigen en het uitwerken en implementeren van concrete acties teneinde het gebruik van pyrotechnische voorwerpen te ontraden”.

De inleidende zin van artikel 3 van het voorontwerp is gesteld op de manier die was voorgesteld in de voornoemde opmerking 3.

Door de vervanging van de woorden “eigen supporters” en de redactie van de inleidende zin, heeft de steller van het voorontwerp rekening willen houden met de opmerkingen die de afdeling Wetgeving eerder heeft geformuleerd.

Hetzelfde geldt voor artikel 5 van het voorontwerp, in zoverre het ertoe strekt artikel 19, vierde lid, van de wet van 21 december 1998 te wijzigen op de manier die de afdeling Wetgeving had voorgesteld wat betreft artikel 3 van het voorontwerp waarover advies 70.044/2 is uitgebracht.

Voorts dient te worden opgemerkt dat, hoewel artikel 4 van het voorontwerp van wet waarover het voornoemde advies is uitgebracht, ertoe strekte het derde lid van artikel 23ter

van de wet van 21 december 1998 te vervangen, terwijl *in casu* artikel 8 van het voorliggende voorontwerp daarin een vierde lid beoogt toe te voegen, beide bepalingen in identieke bewoordingen zijn gesteld.

Tot slot beoogde artikel 5 van het voorontwerp waarover advies 70.044/2 is uitgebracht, de punten 5° en 6° van artikel 24, § 2, van de wet van 21 december 1998 te wijzigen als volgt:

“1) Het punt 5° wordt vervangen als volgt:

‘een administratieve geldboete van duizend euro en een administratief stadionverbod van twee jaar voor diegene die Bengaals vuur hanteert.’

2) Een punt 6° wordt toegevoegd als:

‘een administratieve geldboete van vijfhonderd euro en een administratief stadionverbod van een jaar voor diegene die een pyrotechnisch voorwerp, zoals bedoeld in artikel 23ter, uitgezonderd Bengaals vuur, hanteert of hiervan in het bezit is of dit binnenbrengt of voor diegene die in het bezit is van Bengaals vuur of dit binnenbrengt’.”

Over dat artikel 5 heeft de afdeling Wetgeving in haar advies 70.044/2 twee opmerkingen gemaakt, waaraan klaarblijkelijk gevolg is gegeven in artikel 10 van het voorontwerp, in zoverre dat ertoe strekt artikel 24, § 2, van de wet van 21 december 1998, aan te vullen met een punt 7° en een punt 8°.

Gelet op het voorgaande worden de artikelen 3 en 5, alsook artikel 10 in zoverre het ertoe strekt artikel 24, § 2, van de wet van 21 december 1998 aan te vullen met een punt 7° en een punt 8°, niet onderzocht in het kader van dit advies.

Wanneer de afdeling Wetgeving een advies heeft gegeven, heeft ze immers de bevoegdheid opgebruikt die ze krachtens de wet heeft. Het komt haar derhalve niet toe om zich opnieuw uit te spreken over reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of ze herzien zijn om rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies zijn gemaakt, dan wel ongewijzigd blijven. Dat geldt niet wanneer wordt overwogen in de tekst volledig nieuwe bepalingen in te voegen waarvan de inhoud losstaat van de opmerkingen of voorstellen die in het eerste advies zijn geformuleerd: in dat geval moet de afdeling Wetgeving opnieuw worden geraadpleegd, deze keer over de nieuwe bepalingen. Dat geldt ook niet wanneer na het eerste advies nieuwe juridische gegevens opduiken die kunnen rechtvaardigen dat de afdeling Wetgeving de tekst opnieuw onderzoekt: in dat geval moeten de bepalingen van de tekst waarvoor die nieuwe gegevens consequenties hebben, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

Gelet op hetgeen voorafgaat dienen naast het onderhavige advies en het voorontwerp waarop het betrekking heeft, ook advies 70.044/2 en het voorontwerp waarover dat advies is uitgebracht, te worden gevoegd bij het wetsontwerp dat bij de Kamer van volksvertegenwoordigers zal worden ingediend.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening en met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit, moet worden geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een wetgevingsmaatregel of een regelgevingsmaatregel die, zoals de artikelen 6 en 14 van het voorontwerp, betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.

Uit het aan de afdeling Wetgeving overgezonden dossier blijkt niet dat dat vormvereiste is vervuld. Er moet op worden toegezien dat het wordt vervuld, en vervolgens dient men het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit in de aanhef te vermelden.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn of die niet ook zouden voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, zouden de gewijzigde of toegevoegde bepalingen opnieuw om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT