



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.973/2/V
du 31 juillet 2023

advies 73.973/2/V
van 31 juli 2023

sur

over

une proposition de loi 'relative
à la sécurité dans les domaines
récréatifs'

een wetsvoorstel 'betreffende
de veiligheid in
recreatiedomeinen'

Le 28 juin 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 16 août 2023, sur une proposition de loi 'relative à la sécurité dans les domaines récréatifs', déposée par M. Franky DEMON (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3434/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre des vacations le 31 juillet 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 juillet 2023.

*

Op 28 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 16 augustus 2023 een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'betreffende de veiligheid in recreatiedomeinen', ingediend door de heer Franky DEMON (*Parl.St.*, Kamer, 2022-2023, nr. 55-3434/001).

Het voorstel is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 31 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, 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 31 juli 2023.

*

* 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 la proposition[‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 35 de la proposition à l'examen prévoit la transmission d'une décision imposant une interdiction administrative ou judiciaire de domaine ou une interdiction de domaine à titre de mesure de sécurité à un fonctionnaire désigné par le Roi, ainsi qu'à l'autorité responsable du domaine récréatif concerné. L'article 36 de la proposition prévoit, quant à lui, que ledit fonctionnaire peut communiquer aux autorités de chaque État avec lequel la Belgique a conclu à cette fin une convention « les données nécessaires à l'identification des personnes auxquelles a été imposée, en Belgique, une sanction administrative, une interdiction administrative de domaine ou judiciaire, une interdiction de domaine à titre de mesure de sécurité ou auprès desquels a été perçue immédiatement une somme d'argent ». La disposition précise à cet égard que les données relatives à la nature, à la durée de la sanction et aux faits qui ont donné lieu à celle-ci peuvent également être communiquées.

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)' (ci-après : « le RGPD »), 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', impose de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Dès lors qu'il ne ressort pas du dossier que l'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé, cette formalité doit encore être accomplie.

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Si son accomplissement devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de 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'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Dans son avis 32.469/2 donné le 4 février 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 10 mars 2003 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football', la section de législation a observé ce qui suit :

« L'autorité fédérale est compétente pour infliger une interdiction de stade administrative à un mineur de seize ans, sans concertation préalable avec les Communautés, si l'on considère que cette interdiction de stade ne poursuit pas un but de protection du mineur (éviter, dans son intérêt, qu'il ne soit, à l'avenir, mêlé à des incidents lors de rencontres de football) mais un but répressif¹. Si, par contre, l'on considère que l'interdiction de stade a un aspect protectionnel, alors l'autorité fédérale est incompétente². En effet, la compétence fédérale en matière de protection de la jeunesse ne concerne que les mesures à prendre lorsque des faits qualifiés d'infraction ont été commis. Or, en l'espèce, les faits donnant lieu à l'interdiction de stade ne sont pas nécessairement des infractions. En outre, pour des faits qualifiés d'infraction, une concertation avec les Communautés aurait alors été nécessaire.

L'exposé des motifs indique clairement que l'intention de l'auteur du projet a été de prévoir une sanction 'lorsque l'application du volet protectionnel ne se justifie pas'. Dès lors, la matière relève de la compétence de l'autorité fédérale, sans nécessité de concertation avec les Communautés »³.

La proposition à l'examen s'inscrit pleinement dans la même logique. Le commentaire de son article 18 indique pareillement à cet égard que le régime de sanction prévu pour les mineurs constitue

« un instrument complémentaire, essentiellement subsidiaire, destiné à prendre le relais lorsque l'application du volet protectionnel ne se justifie pas ».

¹ Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Voir avis 32.467/VR, donné le 9 novembre 2001 sur une proposition de loi modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse (déposée par MM. Stefaan DE CLERK, Tony VAN PARIJS, Servais VERHERSTRAETEN et Jo VANDEURZEN) et amendements de M. Hugo COVELIERS et consorts.

² Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

³ Avis 32.469/2 donné le 4 février 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 10 mars 2003 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football', observation n° 1 formulée sous l'article 12 (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, n° 50-1729/001, pp. 23 et 24).

L'observation rappelée ci-dessus s'applique dès lors *mutatis mutandis* à la proposition à l'examen en ce qui concerne le régime de sanction administrative à l'égard des mineurs de plus de quatorze ans ou de quatorze ans au moins ⁴, régi en particulier par les articles 18, 21, § 2, 25, alinéa 2, 26, § 2, et 34, alinéa 2.

2. Alors que l'article 18, auxquels renvoient les articles 21, § 2, et 25, alinéa 2, ne prévoit la possibilité de l'infliction d'une sanction administrative aux mineurs que s'ils sont « âgé[s] de plus de quatorze ans au moment des faits », l'article 26, § 2, alinéa 2, part de l'hypothèse que les mineurs âgés de quatorze ans peuvent également faire l'objet de pareilles sanctions.

Les développements de la proposition et le commentaire des articles n'apportent pas la clarté sur ce point puisque :

– dans le résumé de la proposition et dans le commentaire de l'article 18, il est question des « mineurs âgés d'au moins quatorze ans au moment des faits » ⁵ ; telle est la logique également de la version néerlandaise du commentaire de l'article 26 ⁶ ;

– selon les développements, les mineurs doivent être « âgés de plus de quatorze ans au moment des faits » pour pouvoir être sanctionnés ⁷.

Cette question sera clarifiée et le législateur devra être en mesure de justifier l'âge pivot qu'il retiendra.

Il est par ailleurs renvoyé à l'avis 51.731/2/V donné le 13 août 2012 par la section de législation quant à la possibilité d'infliger une sanction administrative à un mineur âgé de quatorze ans ou plus ⁸.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

1. Au 1^o, la définition du domaine récréatif s'avère particulièrement large dès lors qu'elle vise

« tout bâtiment ou lieu fermé, exploité ou concédé par la commune ou la province et destiné à la récréation ou à la détente du public ».

⁴ Voir sur ce point l'observation générale n° 2.

⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3434/001, pp. 1 et 12.

⁶ *Ibidem*, p. 16. La version française de ce commentaire est manifestement erronée sur ce point, qui évoque « un mineur de moins de quatorze ans au moment des faits ».

⁷ *Ibidem*, p. 4.

⁸ Avis 51.731/2/V donné le 13 août 2012 sur une proposition de loi 'modifiant la législation relative aux sanctions administratives communales en ce qui concerne les fonctionnaires compétents et l'âge minimum' (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 53-1488/002, pp. 3 à 8).

Une telle définition est susceptible d'englober un nombre extrêmement vaste de lieux hétéroclites.

Il conviendrait dès lors d'indiquer avec plus de précision la nature des lieux visés afin que le concept de domaine récréatif soit davantage déterminable.

À défaut pour le texte d'être complété à cet effet, le Roi pourrait être habilité à identifier les domaines récréatifs visés et leur étendue précise, au même titre que l'article 2, 2°, l'habilité à fixer les limites géographiques des périmètres des domaines récréatifs⁹.

2. Au 1°, la définition du domaine récréatif aura pour effet que le régime juridique en projet ne trouvera à s'appliquer qu'à des comportements répréhensibles qui se seront produits dans des domaines récréatifs (et leur périmètres) qui sont « exploité[s] ou concédé[s] par la commune ou la province ».

La section de législation n'aperçoit pas pour quel motif admissible au regard du principe d'égalité et de non-discrimination la proposition ne s'applique pas à tout domaine récréatif indépendamment de la qualité juridique de celui qui l'exploite.

Le champ d'application de la proposition sera étendu en conséquence sous la réserve de ce qu'une justification admissible de cette différence de traitement soit fournie, de préférence à l'occasion des travaux parlementaires.

3. Au 2°, il est prévu que le périmètre est déterminé par un rayon de 5.000 mètres à partir de la clôture extérieure du domaine récréatif.

Dans la mesure où cette distance s'avère fort importante, elle suscite la question de savoir si des comportements correspondant à ceux identifiés par la proposition, spécialement ceux envisagés à l'article 16, qui sont de nature à se produire indépendamment de la visite d'un domaine récréatif, seront ou non à rattacher au régime juridique organisé par la proposition. En d'autres termes, au regard de faits comme ceux visés à l'article 16, il sera difficile d'établir qu'ils se rattachent à la visite d'un domaine récréatif alors même qu'ils se produiraient à plusieurs kilomètres de celui-ci.

Les travaux parlementaires devraient veiller à apporter des précisions quant à la manière dont il sera possible d'établir ce lien. Il est pour le surplus renvoyé à l'observation formulée sous l'article 11.

4. Plusieurs dispositions de la proposition utilisent la notion de « jour ouvrable », qui n'est pas définie par la proposition.

⁹ La loi du 21 décembre 1998, qui contient des dispositifs analogues à ceux proposés par le texte à l'examen, ne contient pas pareille habilitation mais son champ d'application est plus aisément déterminable par les définitions qu'il donne notamment aux notions de match de football, de stade, de terrain de jeu, de périmètre, etc.

Il est de jurisprudence constante qu'à défaut de disposition contraire, cette expression exclut le dimanche et les jours fériés légaux mais que, par contre, le samedi est un jour ouvrable ¹⁰.

Si l'intention du législateur était, pour son application, de ne pas considérer le samedi comme un jour ouvrable, il conviendrait de compléter l'article 2 par une disposition définissant la notion de « jour ouvrable » comme désignant tous les jours autres que le samedi, le dimanche et les jours fériés légaux.

Article 4

À l'alinéa 1^{er}, il n'est pas nécessaire de préciser que les stewards engagés par les exploitants des domaines récréatifs sont « de l'un et de l'autre sexe ».

Ces mots en seront donc omis, ce qui permettra en outre d'éviter toute difficulté à l'égard des candidats à cette fonction ne se définissant pas comme appartenant à l'un ou à l'autre sexe.

Article 7

Dans la première phrase de l'alinéa 1^{er} et à l'alinéa 4, le mot « spectateurs » sera chaque fois remplacé par le mot « visiteurs ».

Article 9

L'alinéa 2 énonce que les articles 11, 12, alinéa 2, et 16 de la proposition sont applicables à des faits commis dans le périmètre « pendant la période qui commence une heure avant l'heure d'ouverture du domaine récréatif et se termine une heure après l'heure de fermeture du domaine récréatif ».

Il s'en déduit donc que la pénétration irrégulière dans un domaine récréatif qui est envisagée à l'article 12, alinéa 2, 1^o, de la proposition et qui se produit plus d'une heure avant l'ouverture du domaine récréatif n'est pas considérée comme une pénétration irrégulière. Cela paraît peu cohérent et il appartient donc au législateur de s'assurer que cela correspond bien à son intention.

¹⁰ Voir par exemple C.E., 20 mai 2010, n° 204.165, *Piret*, et 11 février 2014, n° 226.375, *Libert*.

Dans le même ordre d'idées, il paraît peu cohérent que l'article 9, alinéa 2, ne soit pas rendu applicable à l'article 14 de la proposition : si la pénétration irrégulière au sens de l'article 12, alinéa 2, 1°, de la proposition est sanctionnable si elle se produit pendant le délai d'une heure précédant l'ouverture du domaine récréatif, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi la personne qui apporte sciemment son aide matérielle à une telle pénétration irrégulière ne serait sanctionnable que s'il apporte cette aide pendant les heures d'ouverture du domaine récréatif.

Article 11

Aux termes de l'article 11, seules les personnes se trouvant dans le périmètre, au sens de l'article 2, 2°, d'un domaine récréatif « en raison d'une visite dans [pareil] domaine [...] » et qui « jette[nt] ou projette[nt] sans motif légitime un ou plusieurs objets vers un bien meuble, un bien immeuble ou une ou plusieurs personnes se trouvant à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre » peuvent encourir une ou plusieurs sanctions.

Il résulte du commentaire de cette disposition que ce membre de phrase tend à subordonner l'applicabilité de l'article 11 au lien entre les jets ou les projections de biens depuis le périmètre des domaines récréatifs et le projet de leurs auteurs à se rendre dans l'un de ces domaines récréatifs, en d'autres termes à le « visiter » :

« Cette notion [« en raison d'une visite dans un domaine récréatif »] devra être interprétée largement mais est indispensable pour éviter que les faits visés à l'article 11 et qui sont commis dans le périmètre dans un contexte totalement étranger à la visite dans le domaine récréatif ne soient susceptibles d'être sanctionnés administrativement. En d'autres termes, la présence dans le périmètre de l'auteur des faits devra être liée à sa visite dans le domaine récréatif » ¹¹.

Indépendamment du fait qu'il sera peu aisé d'établir que les faits en cause sont liés à un contexte non encore réalisé d'une « visite dans un domaine récréatif », il apparaît difficilement justifiable au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, dès lors que l'objectif poursuivi consiste à renforcer, notamment par la voie répressive, la sécurité des domaines récréatifs et de leur périmètre à l'encontre des comportements mentionnés à l'article 11, que ne puissent faire l'objet d'une sanction administrative que les personnes ayant manifesté ces comportements mais dans le seul contexte d'un projet de « visite dans un domaine récréatif ».

Sous réserve d'une justification sur ce point, que le législateur devrait être en mesure de fournir, de préférence au cours des travaux parlementaires, les mots « en raison d'une visite dans un domaine récréatif » doivent être omis.

Une observation analogue vaut pour l'article 16.

¹¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3434/001, p. 8.

Article 17

1. À l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er}, le membre de phrase « , et ce, à l'exception de tout endroit du périmètre où l'intéressé ne se serait pas trouvé si une visite du domaine récréatif n'avait pas été possible, », qui n'est pas explicité dans le commentaire de l'article, doit être clarifié tant dans son dispositif que dans ledit commentaire.

2. Le paragraphe 2, 2° à 5°, dispose comme suit :

« § 2. Par dérogation au [paragraphe] 1^{er}, alinéa 1^{er}, la sanction minimale est :

[...]

2° une amende administrative de mille euros et une interdiction administrative de domaine de deux ans en cas de contravention aux articles 15 et 16 à l'égard d'un ou plusieurs stewards, du responsable de sécurité ou d'un ou plusieurs membres des services de police ou d'un ou plusieurs membres des services de secours ;

3° une amende administrative de deux mille cinq cents euros et une interdiction administrative de domaine de quatre ans en cas de contravention aux articles 15 et 16 pour avoir commis des actes de violence physique à l'égard d'un ou plusieurs stewards, du responsable de sécurité ou d'un ou plusieurs membres des services de police ou d'un ou plusieurs membres des services de secours ;

4° sans préjudice du 3°, une amende administrative de deux mille euros et une interdiction administrative de domaine de trois ans en cas de contravention aux articles 15 et 16 pour avoir commis des actes de violence physique ;

5° une amende administrative de mille cinq cents euros et une interdiction administrative de domaine de trente mois en cas de contravention aux articles 15 et 16 pour avoir commis des actes racistes ou xénophobes ».

Or, les articles 15 et 16 de la proposition disposent respectivement comme suit :

– Art. 15. « Peut encourir une ou plusieurs sanctions prévues aux articles 17 et 18, quiconque, seul ou en groupe, incite dans le domaine récréatif, à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement à l'égard d'une ou plusieurs personnes » ;

– Art. 16. « Peut encourir une ou plusieurs sanctions prévues aux articles 17 et 18, quiconque se trouvant, seul ou en groupe, dans le périmètre, dans le cadre d'une visite au domaine récréatif, incite à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement à l'égard d'une ou plusieurs personnes ».

Ces deux dernières dispositions concernent ainsi uniquement l'incitation à « porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement » et non le fait même d'avoir eu ces derniers comportements. Il existe par conséquent une distinction entre les deux comportements.

Il en découle deux observations.

1° Pour éviter toute ambiguïté, il conviendrait de formuler le paragraphe 2, 2°, de l'article 17 comme suit :

« § 2. Par dérogation au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, la sanction minimale est :

[...]

2° une amende administrative de mille euros et une interdiction administrative de domaine de deux ans lorsque, dans les hypothèses visées aux articles 15 et 16, l'incitation aux coups et blessures, à la haine ou à l'emportement visait un ou plusieurs stewards, le responsable de sécurité, un ou plusieurs membres des services de police ou un ou plusieurs membres des services de secours ; ».

2° En revanche, les hypothèses concernées par l'article 17, § 2, 3° et 4°, voire 5°, constituent des circonstances substantiellement différentes de celles visées par les articles 15 et 16 de la proposition. En d'autres termes, celles-ci ne concernent pas le fait de commettre directement un acte de violence, ce qui rend incohérent d'y faire référence.

Il conviendrait dès lors de prévoir une nouvelle disposition, distincte des articles 15 et 16, qui serait consacrée au fait de commettre des actes de violence physique, et de reformuler l'article 17, § 2, 3° et 4°, voire 5°, pour prévoir les sanctions spécifiques à infliger dans le cas d'agression physique ainsi que les circonstances qui modulent ou aggravent lesdites sanctions.

2. Au paragraphe 4, alinéa 2, il conviendrait d'indiquer explicitement, si telle est l'intention du législateur, que le paiement de l'amende administrative qui a pour effet d'éteindre de plein droit la prolongation de l'interdiction administrative de domaine dont il est question à l'alinéa 1^{er} de cette disposition, est le paiement intégral de ladite amende.

Article 19

1. À l'alinéa 2, il y a lieu de se référer à « l'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, » et non à « l'article 20, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, ».

2. À l'alinéa 3, on n'aperçoit pas pourquoi une copie du procès-verbal n'est pas également envoyée au procureur du Roi dans les hypothèses visées à l'article 17, § 2, 3° et 4°, voire au 5° de cette disposition, qui impliquent la commission d'actes de violence physique, la même observation valant *mutatis mutandis* pour l'article 25 en tant que ce dernier ne renvoie lui aussi qu'aux articles 10 à 16 de la proposition. Il est renvoyé à cet égard à l'observation n° 1 formulée sous l'article 17.

Article 21

1. Aux termes du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er},

« [l]a sanction administrative est imposée par un fonctionnaire désigné par le Roi, à l'exception du fonctionnaire ayant dressé procès-verbal en application de l'article 19 ».

Or, l'article 19 prévoit ce qui suit :

« Les faits sanctionnés en application des articles 17 et 18 sont constatés dans un procès-verbal par un fonctionnaire de police.

L'original de ce procès-verbal est envoyé au fonctionnaire visé à l'article 2[1], § 1^{er}, alinéa 1^{er}, dans les trois mois à compter de la date de la constatation.

Pour les faits visés aux articles 10 à 16, une copie du procès-verbal est envoyée en même temps au procureur du Roi ».

Il se déduit de cet article 19 que seul un fonctionnaire de police peut dresser ledit procès-verbal et que celui-ci doit être envoyé au fonctionnaire visé à l'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, dans les trois mois à compter de la date de la constatation. Il n'est pas question d'un autre fonctionnaire doté de la prérogative de dresser un procès-verbal dans ce cadre.

Dès lors que seul un fonctionnaire de police peut dresser le procès-verbal visé par les articles 19, alinéa 1^{er}, et 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, mieux vaut, à la fin de l'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, insérer les mots « de police » entre le mot « fonctionnaire » et les mots « ayant dressé ».

L'observation vaut *mutatis mutandis* pour ce qui concerne l'article 21, § 3, de la proposition à l'examen.

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 3^o, il serait plus précis de remplacer le mot « conseil » par le mot « avocat », sauf si l'intention du législateur est d'ouvrir la possibilité pour l'intéressé de se faire assister par d'autres personnes que par des avocats, le législateur devant alors être conscient de ce que ces autres personnes ne sont pas soumises à la déontologie du barreau.

3. Au paragraphe 2, alinéa 3, mieux vaut insérer les mots « du procès-verbal » entre le mot « copie » et les mots « de son audition ».

4. Le paragraphe 2, alinéa 6, gagnerait à clarifier que ce n'est que si le mineur dont il y est question ne dispose pas de son propre avocat que le bureau d'aide juridique désigne un avocat pour l'assister.

Article 22

Il convient de remplacer les mots et les signes « l'article 20, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, » par les mots et les signes « l'article 21, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, ».

Articles 23, 25 et 26 et intitulé du chapitre 4 du titre 5

Les articles 23, 25 et 26, de même que l'intitulé du chapitre 4 du titre 5, utilisent dans la version française la notion d'« appel » pour évoquer le recours devant le tribunal de police ou le tribunal de la jeunesse, alors que la notion de « recours » doit lui être préférée. Dans la version néerlandaise, il est parfois recouru, comme notamment dans l'intitulé du chapitre 4 du titre 5, à la notion de « hoger beroep » au lieu de la notion de « beroep » utilisée quelquefois, alors à bon escient.

Les notions d'« appel » et de « hoger beroep » ne sont correctement utilisées que lorsqu'elles concernent des recours dirigés, le cas échéant, contre des décisions judiciaires. Elles sont dès lors utilisées dans la proposition à bon escient lorsqu'il est précisé que les jugements du tribunal de police et du tribunal de la jeunesse, rendus sur recours contre les sanctions administratives prévues par la proposition, ne sont pas susceptibles d'« appel » (« hoger beroep »).

Les articles 23, 25 et 26 et l'intitulé du chapitre 4 du titre 5 seront revus en conséquence.

Article 24

La précision selon laquelle la décision d'imposer une sanction administrative est motivée est superflue dès lors qu'une telle décision tombe dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et que l'obligation de motivation formelle des décisions découle déjà de cette loi.

Article 25

À l'alinéa 5, *in fine*, les mots « de la présente loi » alourdissent inutilement le dispositif et seront omis.

Article 26

Aux paragraphes 1^{er}, alinéa 3, et 2, alinéa 3, il est inutile de prévoir l'applicabilité du Code judiciaire aux voies de recours extraordinaires contre les décisions du tribunal de police ¹².

Les mots « et aux voies de recours extraordinaires » seront omis.

¹² En ce sens, l'avis 62.852/2 donné le 19 février 2018 sur les amendements à la proposition devenue la loi du 3 juin 2018 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football', observation n° 2 formulée sous l'amendement n° 66 (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2475/004, p. 11).

Article 27

Les mots « les éventuelles procédures de recours non comprises », dont la portée manque de clarté, seront précisés.

Article 31

Les mots et signes « l'article 29, alinéa 1^{er}, » seront remplacés par les mots et signes « l'article 30, alinéa 1^{er}, ».

Titre 6

L'intitulé « Disposition finales et transitoires » donné au titre 6 ne correspond pas à son contenu.

Soit cet intitulé sera revu, soit les dispositions qui le composent seront logées au sein des autres subdivisions de la proposition auxquelles leur objet les rattache.

Article 34

Aux termes de la seconde phrase de l'alinéa 1^{er}, « [la] décision [du fonctionnaire de police verbalisateur d'imposer immédiatement une interdiction de domaine à titre de mesure de sécurité] devient caduque si elle n'est pas confirmée par le fonctionnaire visé à l'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er} », à savoir le fonctionnaire investi de la compétence de prononcer la décision sur les poursuites administratives liées aux mêmes faits que ceux qui ont donné lieu à cette « mesure de sécurité ».

Il est certes admissible, même si cela n'est pas requis par une règle de droit supérieure, de faire confirmer par une autorité tierce la mesure de police, qui doit revêtir un caractère exceptionnel, que constitue cette « mesure de sécurité » mais, dès lors que ce sera le même fonctionnaire qui, après avoir pris attitude au sujet de cette mesure de police, statuera ultérieurement sur les poursuites administratives, il pourrait être soutenu qu'il ne dispose plus de l'impartialité objective qui est requise pour qu'il puisse statuer de manière admissible.

Il est préférable soit d'omettre cette procédure de confirmation, soit de confier celle-ci à une autre autorité.

Articles 35 et 36

1.1. Les articles 35 et 36 concernent le traitement de données à caractère personnel.

L'article 22 de la Constitution subordonne tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit au respect de la vie privée à la prise en compte d'un principe de légalité formelle. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

Par conséquent, les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation et la Cour constitutionnelle considèrent que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des éléments essentiels : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ¹³.

Toute ingérence doit en outre reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur ¹⁴.

Sur la base de ces éléments, il convient dans ce cadre d'émettre les observations qui suivent.

1.2. Concernant la détermination des catégories de personnes ayant accès aux données traitées, l'article 35, alinéa 2, mentionne de manière générale « l'autorité responsable du domaine récréatif », ce qui peut impliquer un nombre de personnes particulièrement vaste, dont l'identification est en outre imprécise.

¹³ Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation n° 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119). C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

¹⁴ Avis 63.192/2 donné le 19 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3126/1, pp. 402 à 456) ; avis 63.202/2 donné le 26 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre 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' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3185/1, pp. 120 à 145) ; avis 68.835/VR/3-4 donné le 18 février 2021 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord de coopération du (date) entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement de données relatives aux vaccinations contre la COVID-19', observation n° 11.

Dans ce cadre, il n'est pas garanti que seules seront concernées celles qui sont en lien avec le contrôle et l'identification des individus faisant l'objet d'une interdiction de domaine.

Il convient au contraire, en vue d'assurer la proportionnalité de l'ingérence, de limiter expressément les accès aux acteurs directement impliqués dans ce contrôle.

1.3. Concernant le délai maximal de conservation des données, aucune durée n'est précisée.

1.4. Concernant la finalité poursuivie par le traitement, l'article 35, alinéa 1^{er}, prévoit la transmission de chaque décision à un fonctionnaire désigné par le Roi sans préciser la finalité de cette communication. Le commentaire de la disposition est par ailleurs muet sur ce point.

De même, l'article 36 n'indique aucune raison ni aucun objectif justifiant la transmission de données aux autorités d'État étranger.

1.5. Les dispositions seront fondamentalement revues à la lumière de ces observations.

2. À l'article 35, alinéa 1^{er}, la délégation envisagée doit être donnée au Roi et non aux ministres de la Justice et de l'Intérieur agissant de concert.

3. À l'article 35, alinéa 2, *in fine*, la règle en vertu de laquelle les modalités de transmission des données personnelles à l'autorité responsable du domaine récréatif seront définies « après réception de l'avis de l'Autorité de protection des données » est superflue compte tenu des obligations légales et européennes en la matière, en particulier de celles énoncées par l'article 36, paragraphe 4, du RGPD, combiné à l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 ¹⁵.

Cette observation vaut également pour l'article 36, alinéa 2, de la proposition, d'autant plus que l'obligation de soumettre la convention à l'avis préalable de l'Autorité de protection des données doit avoir lieu même si la conclusion est envisagée avec un État membre de l'Union européenne.

*

¹⁵ Il est renvoyé sur ce point à l'observation formulée sur les formalités préalables.

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 voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Artikel 35 van het voorliggende voorstel bepaalt dat een beslissing waarbij een administratief of gerechtelijk domeinverbod of een domeinverbod als beveiligingsmaatregel wordt opgelegd, meegedeeld wordt aan een door de Koning aangewezen ambtenaar alsook aan de overheid verantwoordelijk voor het recreatiedomein. Artikel 36 van het voorstel bepaalt dan weer dat de ambtenaar in kwestie aan de overheden van elke Staat waarmee België daartoe een overeenkomst heeft gesloten, “die gegevens [kan] mededelen die noodzakelijk zijn voor de identificatie van personen aan wie in België een administratieve sanctie is opgelegd, of een administratief of een gerechtelijk domeinverbod dan wel een domeinverbod als beveiligingsmaatregel, of van wie onmiddellijk een geldsom is geïnd”. In het artikel wordt in dat verband gestipuleerd dat ook de gegevens met betrekking tot de aard en de duur van de sanctie en met betrekking tot de feiten die aan de veroordeling ten grondslag hebben gelegen, kunnen worden medegedeeld.

Krachtens 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)’ (hierna: de AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), met 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’, is het verplicht de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Aan deze vormvereiste moet nog worden voldaan, aangezien uit het dossier niet blijkt dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd gevraagd.

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

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen daarvan nog andere dan louter vormelijke wijzigingen zou ondergaan die niet eveneens zouden voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, zouden de gewijzigde of toegevoegde bepalingen opnieuw om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd moeten worden overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ALGEMENE OPMERKING

1. In advies 32.469/2 van 4 februari 2002 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 maart 2003 ‘tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden’, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“De federale overheid is bevoegd om een administratief stadionverbod op te leggen aan een minderjarige van zestien jaar, zonder voorafgaand overleg met de gemeenschappen, als geoordeeld wordt dat dit stadionverbod niet bedoeld is om de minderjarige te beschermen (in zijn belang voorkomen dat hij later bij incidenten tijdens voetbalwedstrijden betrokken raakt), maar een repressieve bedoeling heeft.¹ Wordt echter ervan uitgegaan dat het stadionverbod een beschermend facet heeft, dan is de federale overheid niet bevoegd.² De federale bevoegdheid voor jeugdbescherming heeft immers alleen betrekking op maatregelen die moeten worden genomen wanneer feiten zijn gepleegd die als strafbaar feit worden gekwalificeerd. In het onderhavige geval zijn de feiten die aanleiding geven tot een stadionverbod echter niet noodzakelijk strafbare feiten. Voor feiten die als strafbaar feit worden gekwalificeerd, zou bovendien overleg met de gemeenschappen noodzakelijk geweest zijn.

In de memorie van toelichting staat duidelijk dat de steller van het ontwerp een sanctie heeft willen instellen voor het geval dat ‘de toepassing van het beschermingsluik niet gerechtvaardigd is’. De aangelegenheid valt bijgevolg onder de bevoegdheid van de federale overheid, zonder dat overleg met de gemeenschappen noodzakelijk is.”³

Het voorliggende voorstel past volledig in dezelfde logica. In de toelichting bij artikel 18 van het voorstel staat in dat verband in dezelfde zin dat het voor de minderjarigen bedoelde sanctiestelsel “een aanvullend instrument [vormt], wezenlijk subsidiair, bestemd om in de plaats te treden, wanneer de toepassing van het beschermingsluik niet gerechtvaardigd is”.

¹ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie advies 32.467/VR van 9 november 2001 over een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming (ingediend door de HH. Stefaan DE CLERK, Tony VAN PARIJS, Servais VERHERSTRAETEN en Jo VANDEURZEN) en de amendementen van de heer Hugo COVELIERS c.s.

² Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

³ Advies 32.469/2 van 4 februari 2002 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 maart 2003 ‘tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden’, opmerking 1 over artikel 12 (Parl.St. Kamer 2001-02, nr. 50-1729/001, 23 en 24).

De hierboven in herinnering gebrachte opmerking is dan ook *mutatis mutandis* van toepassing op het voorliggende voorstel voor wat betreft de voorziening inzake administratieve sancties in hoofde van minderjarigen van minstens veertien jaar en ouder,⁴ die in het bijzonder geregeld wordt bij de artikelen 18, 21, § 2, 25, tweede lid, 26, § 2, en 34, tweede lid.

2. Hoewel artikel 18, waarnaar verwezen wordt in de artikelen 21, § 2, en 25, tweede lid, erin voorziet dat alleen een sanctie opgelegd kan worden aan minderjarigen van “boven de veertien jaar op het ogenblik van de feiten”, wordt er in artikel 26, § 2, tweede lid, van uitgegaan dat aan minderjarigen van veertien jaar eveneens dergelijke sancties opgelegd kunnen worden.

De toelichting bij het voorstel en bij de artikelen schept op dat punt geen duidelijkheid aangezien:

– er in de samenvatting van het voorstel en in de toelichting bij artikel 18 gewag gemaakt wordt van “minderjarigen vanaf veertien jaar op het ogenblik van de feiten”;⁵ de Nederlandse tekst van de toelichting bij artikel 26 gaat in dezelfde richting;⁶

– in de toelichting staat dat minderjarigen “ouder [moeten zijn] dan 14 jaar op het ogenblik van de feiten” om gesanctioneerd te kunnen worden.⁷

Die kwestie moet uitgeklaard worden en de wetgever moet de leeftijdsgrens die hij zal hanteren, kunnen rechtvaardigen.

Voorts wordt verwezen naar advies 51.731/2/V van 13 augustus 2012 van de afdeling Wetgeving wat betreft de mogelijkheid om een administratieve sanctie op te leggen aan een minderjarige van veertien jaar of ouder.⁸

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

1. De definitie van “recreatiedomein” in punt 1° is bijzonder ruim voor zover daarin beoogd wordt:

“elk besloten gebouw of elke besloten plaats, die door de gemeente of provincie wordt geëxploiteerd of in concessie wordt gegeven en die bestemd is voor recreatie of ontspanning aan het publiek.”

⁴ Zie wat dat punt betreft algemene opmerking 2.

⁵ *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3434/001, 1 en 12.

⁶ *Ibidem*, 16. De Franse tekst van de toelichting is klaarblijkelijk fout op dat punt aangezien daarin gewag gemaakt wordt van “un mineur de moins de quatorze ans au moment des faits”.

⁷ *Ibidem*, 4.

⁸ Advies 51.731/2/V van 13 augustus 2012 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties wat de bevoegde ambtenaren en de leeftijdsgrens betreft’ (*Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1488/002, 3 tot 8).

Een dergelijke definitie kan slaan op een uiterst groot aantal uiteenlopende plaatsen.

Er dient dus nauwkeuriger omschreven te worden wat de aard is van de beoogde plaatsen zodat beter vastgesteld kan worden wat precies onder het begrip “recreatiedomein” valt.

Als de tekst daartoe niet aangevuld wordt, zou de Koning gemachtigd kunnen worden om aan te geven welke de beoogde recreatiedomeinen zijn en wat hun precieze omvang is, naar het voorbeeld van artikel 2, 2°, waarbij hij gemachtigd wordt om de geografische grenzen vast te stellen van de perimeters van de recreatiedomeinen.⁹

2. De definitie van “recreatiedomein” in punt 1° zal tot gevolg hebben dat het ontworpen juridisch stelsel alleen van toepassing zal zijn op laakbare gedragingen die zich zullen voorgedaan hebben in de recreatiedomeinen (en binnen de perimeters ervan) die “door de gemeente of provincie word[en] geëxploiteerd of in concessie word[en] gegeven”.

De afdeling Wetgeving ziet niet in om welke, ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie toelaatbare reden het voorstel niet van toepassing is op ieder recreatiedomein, ongeacht de juridische hoedanigheid van wie het exploiteert.

Het toepassingsgebied van het voorstel moet dienovereenkomstig uitgebreid worden onder het voorbehoud dat een toelaatbare rechtvaardiging voor dat verschil in behandeling geboden wordt, bij voorkeur bij de parlementaire voorbereiding.

3. In punt 2° wordt bepaald dat de perimeter vastgesteld wordt met een straal van 5000 meter vanaf de buitenomheining van het recreatiedomein.

Aangezien die afstand erg belangrijk blijkt te zijn, rijst daarbij de vraag of de gedragingen die overeenstemmen met die welke beoogd worden in het voorstel, in het bijzonder die bedoeld in artikel 16, die zich kunnen voordoen los van een bezoek aan een recreatiedomein, al dan niet onder het bij het voorstel georganiseerde juridisch stelsel zullen vallen. Anders gezegd, met betrekking tot feiten zoals die welke beoogd worden in artikel 16, zal het moeilijk zijn om vast te stellen of ze te maken hebben met een bezoek aan dat domein, ook al doen ze zich voor op meerdere kilometers van een recreatiedomein.

Het verdient aanbeveling om in de parlementaire voorbereiding te verduidelijken hoe dat verband gelegd zal kunnen worden. Voor het overige wordt verwezen naar de opmerking in verband met artikel 11.

4. In vele bepalingen van het voorstel wordt het niet daarin gedefinieerde begrip “werkdag” gebruikt.

⁹ De wet van 21 december 1998, die regelingen bevat die vergelijkbaar zijn met die welke voorgesteld worden in de voorliggende tekst, bevat geen dergelijke machtiging maar het toepassingsgebied ervan kan makkelijker vastgesteld worden dankzij de definitie die daarin onder andere gegeven wordt van de begrippen “voetbalwedstrijd”, “stadion”, “speelveld”, “perimeter” enzovoort.

Volgens een vaste rechtspraak dekt die uitdrukking, behoudens andersluidende bepaling, niet de zondagen en wettelijke feestdagen, maar zijn de zaterdagen daarentegen wel werkdagen.¹⁰

Als het de bedoeling is van de steller om voor de toepassing van artikel 2 zaterdagen niet te beschouwen als werkdagen, moet dat artikel aangevuld worden met een bepaling waarbij het begrip “werkdag” in die zin gedefinieerd wordt dat daarmee alle dagen bedoeld worden behalve zaterdagen, zondagen en wettelijke feestdagen.

Artikel 4

Het is niet dienstig om in het eerste lid te bepalen dat de door de exploitanten van recreatiedomeinen aangeworven stewards “van het ene en het andere geslacht” zijn.

Die woorden moeten dus weggelaten worden, wat bovendien moeilijkheden zal voorkomen ten aanzien van de kandidaten voor die functie die zichzelf niet definiëren als behorend tot het ene of het andere geslacht.

Artikel 7

In de eerste zin van het eerste lid moet het woord “toeschouwers” vervangen worden door het woord “bezoekers”.

Artikel 9

In het tweede lid staat dat de artikelen 11, 12, tweede lid, en 16 van het voorstel van toepassing zijn op feiten begaan in de perimeter “tijdens de periode die aanvangt een uur voor het openingsuur van het recreatiedomein en die eindigt een uur na het sluitingsuur van het recreatiedomein”.

Daaruit volgt dat de onrechtmatige betreding van een recreatiedomein, zoals bedoeld in artikel 12, tweede lid, 1°, van het voorstel, die zich meer dan een uur voor de opening van het recreatiedomein voordoet, niet beschouwd wordt als een onrechtmatige betreding. Dat lijkt weinig coherent en de wetgever dient dus na te gaan of dat wel degelijk overeenstemt met zijn bedoeling.

In dezelfde lijn lijkt het weinig coherent dat artikel 9, tweede lid, niet van toepassing wordt gemaakt op artikel 14 van het voorstel: als de onrechtmatige betreding in de zin van artikel 12, tweede lid, 1°, van het voorstel strafbaar is als ze zich voordoet binnen het uur dat voorafgaat aan de opening van het recreatiedomein, begrijpt de afdeling Wetgeving niet waarom de persoon die willens en wetens materiële hulp biedt voor een dergelijke onrechtmatige betreding alleen strafbaar zou zijn als hij die hulp biedt tijdens de openingsuren van het recreatiedomein.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld RvS 20 mei 2010, nr. 204.165, *Piret*, en 11 februari 2014, nr. 226.375, *Libert*.

Artikel 11

Luidens artikel 11 kunnen alleen de personen die zich bevinden binnen de perimeter, in de zin van artikel 2, 2°, van een recreatiedomein “omwille van een bezoek aan een [dergelijk] domein” en die “zonder gerechtvaardigde reden één of meer voorwerpen gooi[en] of schiet[en] naar een roerend goed, een onroerend goed of één of meer personen, zich bevindend in of buiten de perimeter” één of meer sancties oplopen.

Uit de toelichting bij die bepaling volgt dat die zinsnede ertoe strekt de toepassing van artikel 11 afhankelijk te stellen van het verband tussen het gooien of schieten van voorwerpen vanuit de perimeter van de recreatiedomeinen en het voornemen van de daders daarvan om een van die recreatiedomeinen te betreden of, anders gezegd, te “bezoeken”:

“Dit begrip [“omwille van een bezoek aan een recreatiedomein”] dient breed geïnterpreteerd te worden maar is noodzakelijk om te vermijden dat de feiten genoemd in artikel 11 en die gepleegd worden in de perimeter in een context die totaal vreemd is aan het bezoek aan het recreatiedomein zouden vatbaar zijn voor een administratieve straf. Met andere woorden, de aanwezigheid van de dader van de feiten in de perimeter moet verbonden zijn aan zijn bezoek aan het recreatiedomein.”¹¹

Los van het feit dat het moeilijk zal zijn om vast te stellen dat de beoogde feiten verband houden met een nog niet verwezenlijkte context van “een bezoek aan een recreatiedomein”, lijkt het, aangezien de nagestreefde doelstelling erin bestaat om, met name via repressieve weg, de veiligheid van de recreatiedomeinen en de perimeters ervan te versterken ten aanzien van de gedragingen vermeld in artikel 11, in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en non-discriminatie moeilijk verdedigbaar dat alleen de personen die dergelijke gedragingen vertoond hebben, een administratieve sanctie zouden kunnen oplopen, maar alleen in de context van het voornemen van “een bezoek aan een recreatiedomein”.

Onder voorbehoud van een rechtvaardiging daaromtrent, die de wetgever bij voorkeur in de loop van de parlementaire voorbereiding zou moeten kunnen bieden, moeten de woorden “omwille van een bezoek aan een recreatiedomein” weggelaten worden.

Een vergelijkbare opmerking geldt voor artikel 16.

Artikel 17

1. Het zinsdeel “en in dit laatste geval met uitzondering van elke plaats in de perimeter waar betrokkene zich niet zou hebben bevonden mocht er geen bezoek aan het recreatiedomein mogelijk zijn”, in het derde lid van paragraaf 1, wordt in de toelichting bij het artikel niet geëxpliciteerd. Het moet zowel in het dispositief als in de toelichting worden verduidelijkt.

¹¹ *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3434/001, 8.

2. Paragraaf 2, 2° tot 5°, luidt als volgt:

“§ 2. In afwijking van [paragraaf] 1, eerste lid, bedraagt de minimumsanctie:

(...)

2° een administratieve geldboete van duizend euro en een administratief domeinverbod van twee jaar in geval van overtreding van de artikelen 15 en 16 ten aanzien van een of meer stewards, de veiligheidsverantwoordelijke, van één of meer leden van de politiediensten of één of meer leden van de hulpdiensten;

3° een administratieve geldboete van tweeduizend vijfhonderd euro en een administratief domeinverbod van vier jaar in geval van een overtreding van de artikelen 15 en 16 door het plegen van daden van fysiek geweld ten aanzien van een of meer stewards, de veiligheidsverantwoordelijke, van één of meer leden van de politiediensten of één of meer leden van de hulpdiensten;

4° onverminderd 3°, een administratieve geldboete van tweeduizend euro en een administratief domeinverbod van drie jaar in geval van overtreding van de artikelen 15 en 16 door het plegen van daden van fysiek geweld;

5° een administratieve geldboete van duizendvijfhonderd euro en een administratief domeinverbod van 30 maanden in geval van overtreding van de artikelen 15 en 16 door het plegen van daden van racisme of xenofobie”.

In de artikelen 15 en 16 van het voorstel wordt echter het volgende bepaald:

– Art. 15. “Eenieder die, alleen of in groep, in het recreatiedomein aanzet tot slagen en verwondingen, haat of woede ten opzichte van een of meerdere personen, kan één of meer sancties oplopen als bedoeld in de artikelen 17 en 18”;

– Art. 16. “Eenieder die zich alleen of in groep, in de perimeter bevindt omwille van het bezoek aan het recreatiedomein en aanzet tot slagen en verwondingen, haat of woede ten opzichte van een of meerdere personen, kan één of meer sancties oplopen als bedoeld in de artikelen 17 en 18”.

Die laatste twee bepalingen hebben dus enkel betrekking op het aanzetten tot “slagen en verwondingen, haat of woede”, en niet op het feit die laatstgenoemde gedragingen te hebben vertoond. Er bestaat bijgevolg een onderscheid tussen beide gedragingen.

Dat geeft aanleiding tot twee opmerkingen.

1° Om alle onduidelijkheid te voorkomen, zou paragraaf 2, 2°, van artikel 17 als volgt moeten worden gesteld:

“§ 2. In afwijking van § 1, eerste lid, bedraagt de minimumsanctie:

(...)

2° een administratieve geldboete van duizend euro en een administratief domeinverbod van twee jaar wanneer, in de gevallen bedoeld in de artikelen 15 en 16, het aanzetten tot slagen en verwondingen, haat of woede betrekking had op een of meer stewards, de veiligheidsverantwoordelijke, een of meer leden van de politiediensten of een of meer leden van de hulpdiensten;”.

2° Aan de andere kant gaat het in de gevallen waarop artikel 17, § 2, 3° en 4°, en zelfs 5°, betrekking heeft, om omstandigheden die substantieel verschillen van die waarop de artikelen 15 en 16 van het voorstel betrekking hebben. In die laatstgenoemde gevallen gaat het met andere woorden niet om het rechtstreeks stellen van een daad van geweld, zodat het onlogisch is daarnaar te verwijzen.

Er dient dan ook te worden voorzien in een nieuwe bepaling, onderscheiden van de artikelen 15 en 16, die zou gaan over het stellen van daden van fysiek geweld. Artikel 17, § 2, 3° en 4°, en zelfs 5°, dient dan te worden geherformuleerd om te voorzien in specifieke sancties voor de gevallen van fysieke agressie en om erin aan te geven in welke omstandigheden die sancties worden aangepast of verzwaaard.

2. In paragraaf 4, tweede lid, zou, indien dat de bedoeling van de wetgever is, expliciet moeten worden gesteld dat de administratieve geldboete volledig betaald moet zijn opdat de verlenging van het administratief domeinverbod waarvan in het eerste lid van die bepaling sprake is, van rechtswege zou kunnen eindigen.

Artikel 19

1. In het tweede lid dient te worden verwezen naar “artikel 21, § 1, eerste lid,” in plaats van naar “artikel 20, § 1, eerste lid,”.

2. In het derde lid is niet duidelijk waarom een afschrift van het proces-verbaal niet ook aan de procureur des Konings wordt gezonden in de gevallen bedoeld in artikel 17, § 2, 3° en 4°, en zelfs 5°, die impliceren dat daden van fysiek geweld zijn gepleegd. Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 25, in zoverre dat artikel ook enkel naar de artikelen 10 tot 16 van het voorstel verwijst. In dat verband wordt verwezen naar opmerking 1 die over artikel 17 is gemaakt.

Artikel 21

1. Het eerste lid van paragraaf 1 luidt als volgt:

“De administratieve sanctie wordt opgelegd door een door de Koning aangewezen ambtenaar, met uitzondering van de ambtenaar die met toepassing van artikel 19 proces-verbaal heeft opgemaakt”.

In artikel 19 wordt echter het volgende bepaald:

“De feiten zoals bestraft overeenkomstig de artikelen 17 en 18 worden bij proces-verbaal vastgesteld door een politieambtenaar.

Het origineel van dit proces-verbaal wordt binnen drie maanden te rekenen vanaf de vaststelling gestuurd aan de ambtenaar bedoeld in artikel 2[1], § 1, eerste lid.

Voor de feiten bedoeld in de artikelen 10 tot 16 wordt terzelfdertijd een afschrift van het proces-verbaal gestuurd aan de procureur des Konings”.

Uit dat artikel 19 valt af te leiden dat enkel een politieambtenaar dat proces-verbaal kan opstellen, en dat dat proces-verbaal aan de ambtenaar bedoeld in artikel 21, § 1, eerste lid, dient te worden gezonden binnen drie maanden te rekenen vanaf de vaststelling. Er is geen sprake van een andere ambtenaar die het prerogatief heeft in dat kader een proces-verbaal op te stellen.

Daar enkel een politieambtenaar het proces-verbaal, bedoeld in de artikelen 19, eerste lid, en 21, § 1, eerste lid, mag opstellen, zou men op het einde van artikel 21, § 1, eerste lid, de woorden “van de ambtenaar” beter vervangen door de woorden “van de politieambtenaar”.

Die opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor artikel 21, § 3, van het voorliggende voorstel.

2. In paragraaf 1, tweede lid, 3°, zou het woord “raadsman” omwille van de duidelijkheid moeten worden vervangen door het woord “advocaat”, tenzij de wetgever de mogelijkheid wil creëren dat de betrokkene zich laat bijstaan door andere personen dan advocaten. De wetgever moet er zich dan van bewust zijn dat die andere personen niet aan de deontologie van de balie onderworpen zijn.

3. In paragraaf 2, derde lid, zouden de woorden “van het proces-verbaal” moeten worden ingevoegd tussen het woord “kopie” en de woorden “van zijn verhoor”.

4. In paragraaf 2, zesde lid, zou duidelijker moeten worden aangegeven dat het bureau voor juridische bijstand enkel in het geval waarin de betreffende minderjarige geen eigen advocaat heeft, een advocaat aanwijst om hem bij te staan.

Artikel 22

De woorden “artikel 20, § 1, tweede lid, 2°,” dienen te worden vervangen door de woorden “artikel 21, § 1, tweede lid, 2°,”.

Artikelen 23, 25 en 26 en opschrift van hoofdstuk 4 van titel 5

In de Franse tekst van de artikelen 23, 25 en 26, alsook van het opschrift van hoofdstuk 4 van titel 5, wordt de term “appel” gebruikt om te verwijzen naar het beroep voor de politierechtbank of de jeugdrechtbank, terwijl de term “recours” de voorkeur verdient. In de Nederlandse tekst wordt nu eens de term “hoger beroep” gebruikt, onder meer in het opschrift van hoofdstuk 4 van titel 5, en dan weer, zoals het hoort, de term “beroep”.

De begrippen “hoger beroep” en “appel” zijn enkel correct wanneer het gaat om beroepen die in voorkomend geval tegen gerechtelijke beslissingen zijn gericht. Ze worden in het voorstel correct gebruikt wanneer wordt gesteld dat tegen de vonnissen van de politierechtbank en van de jeugdrechtbank, die in beroep worden gewezen tegen administratieve sancties waarin het voorstel voorziet, geen “hoger beroep” (“appel”) mogelijk is.

De artikelen 23, 25 en 26 en het opschrift van hoofdstuk 4 van titel 5 moeten dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 24

De precisering dat de beslissing over het opleggen van een administratieve sanctie met redenen omkleed moet zijn, is overbodig aangezien een dergelijke beslissing in het toepassingsgebied valt van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en aangezien de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van beslissingen al uit die wet voortvloeit.

Artikel 25

In de Franse tekst van het vijfde lid, *in fine*, moeten de woorden “de la présente loi”, die de tekst nodeloos verzwaren, worden weggelaten.

Artikel 26

Het is zinloos in de paragrafen 1, derde lid, en 2, derde lid, te bepalen dat het Gerechtelijk Wetboek van toepassing is op de buitengewone rechtsmiddelen tegen de beslissingen van de politierechtbank.¹²

De woorden “en (op) de buitengewone rechtsmiddelen” moeten worden weggelaten.

Artikel 27

De strekking van de woorden “de mogelijke beroepsprocedures niet inbegrepen” is niet duidelijk en moet worden gepreciseerd.

Artikel 31

De woorden “artikel 29, eerste lid”, moeten worden vervangen door de woorden “artikel 30, eerste lid”.

Titel 6

Het opschrift van titel 6, “Slot- en overgangsbepalingen”, komt niet overeen met de inhoud van die titel.

¹² Zie in die zin advies 62.852/2 van 19 februari 2018 over amendementen op het voorstel dat heeft geleid tot de wet van 3 juni 2018 ‘tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden’, opmerking 2 over amendement nr. 66 (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2475/004, 11).

Ofwel moet het opschrift worden herzien, ofwel moeten de bepalingen van titel 6 worden ondergebracht in andere onderverdelingen van het voorstel, waar ze inhoudelijk thuishoren.

Artikel 34

Luidens de tweede zin van het eerste lid “vervalt [deze beslissing van de verbaliserende politieambtenaar om onmiddellijk een domeinverbod als beveiligingsmaatregel op te leggen] indien zij niet (...) wordt bevestigd door de ambtenaar bedoeld in artikel 21, § 1, eerste lid”, te weten de ambtenaar die bevoegd is om te beslissen over de administratieve vervolging van dezelfde feiten als die welke aanleiding hebben gegeven tot die “beveiligingsmaatregel”.

Hoewel door geen enkele hogere rechtsregel voorgeschreven, is het zeker aanvaardbaar dat de politiemaatregel die deze “beveiligingsmaatregel” is, en die uitzonderlijk van aard moet zijn, door een derde overheid wordt bevestigd. Maar aangezien het dezelfde ambtenaar is die eerst een standpunt over die politiemaatregel inneemt en naderhand uitspraak doet over de administratieve vervolgingen, zou kunnen worden beweerd dat hij niet meer de nodige objectieve onpartijdigheid aan de dag kan leggen om op aanvaardbare wijze uitspraak te doen.

Die procedure inzake bevestiging zou beter worden weggelaten ofwel aan een andere overheid worden toevertrouwd.

Artikelen 35 en 36

1.1. De artikelen 35 en 36 hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.

Bijgevolg moeten de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn de afdeling Wetgeving en het Grondwettelijk Hof van oordeel dat ongeacht wat de aard is van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel essentiële elementen uitmaken: 1°) de categorieën van verwerkte gegevens; 2°) de categorieën van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹³

Elke inmenging moet bovendien steunen op een redelijke verantwoording en evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.¹⁴

Op basis van die elementen dienen in dat kader de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

1.2. In verband met het vaststellen van de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens, vermeldt artikel 5, tweede lid, in het algemeen “de overheid verantwoordelijk voor het recreatiedomein”. Mogelijk gaat het om bijzonder veel personen, en bovendien kan men niet weten om wie het juist gaat.

Het is in dat kader niet gegarandeerd dat het enkel om die personen gaat die te maken hebben met de controle en de identificatie van de personen aan wie een domeinverbod is opgelegd.

Om ervoor te zorgen dat de inmenging evenredig is, dient integendeel de toegang tot de gegevens uitdrukkelijk te worden beperkt tot de actoren die rechtstreeks bij die controle betrokken zijn.

1.3. De maximumtermijn voor de bewaring van de gegevens wordt op geen enkele manier gepreciseerd.

1.4. In verband met het doeleinde van de verwerking bepaalt artikel 35, eerste lid, dat elke beslissing wordt meegedeeld aan een door de Koning aangewezen ambtenaar, maar zegt niets over het doeleinde van die mededeling. Ook in de toelichting bij de bepaling staat daar niets over te lezen.

¹³ Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

¹⁴ Advies 63.192/2 van 19 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’ (*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3126/001, 402-456); advies 63.202/2 van 26 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 september 2018 ‘tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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’ (*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3185/001, 120-145); advies 68.835/VR/3-4 van 18 februari 2021 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap ‘portant assentiment à l’accord de coopération du (date) entre l’État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement de données relatives aux vaccinations contre la COVID 19’, opmerking 11.

Evenzo vermeldt artikel 36 geen enkele reden noch enige doelstelling ter rechtvaardiging van het verzenden van gegevens aan de overheden van de vreemde Staat.

1.5. De bepalingen moeten in het licht van deze opmerkingen grondig worden herzien.

2. In artikel 35, eerste lid, moet de beoogde delegatie worden verleend aan de Koning en niet aan de in onderling overleg handelende minister van Justitie en minister van Binnenlandse Zaken.

3. In artikel 35, tweede lid, *in fine*, is de regel krachtens welke de nadere regels voor de mededeling van de persoonsgegevens aan de overheid die verantwoordelijk is voor het recreatiedomein, “na advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit” worden vastgesteld, overbodig, gelet op de wettelijke en Europese verplichtingen ter zake, in het bijzonder de verplichtingen vervat in artikel 36, lid 4, van de AVG, in combinatie met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018.¹⁵

Deze opmerking geldt ook voor artikel 36, tweede lid, van het voorstel, des te meer daar de overeenkomst verplicht om voorafgaand advies moet worden voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, ook als die overeenkomst met een lidstaat van de Europese Unie zou worden gesloten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

¹⁵ Dienaangaande wordt verwezen naar de opmerking over de voorafgaande vormvereisten.