

Numéros du rôle : 2987 et 2988
Arrêt n° 98/2005 du 1er juin 2005

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, notamment les articles 23*bis*, 24, alinéa 2, 26, § 2, et 31, § 2, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 10 mars 2003, posées par le Tribunal de la jeunesse de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée du juge P. Martens, faisant fonction de président, du président A. Arts et des juges M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge P. Martens,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugements du 27 avril 2004 en cause de M. D'Hulst et L. Marianacci contre l'Etat belge, et en présence respectivement de G. Marianacci et C. Garrochena Pacheco, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 30 avril 2004, le Tribunal de la jeunesse de Liège a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « La loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité des matches de football en général, même modifiée par la loi du 10 mars 2003, et notamment leurs articles 23*bis*, 24, dernier alinéa, 26, § 2, 31, § 2, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que ces dispositions donnent compétence au fonctionnaire désigné par le Roi pour imposer la sanction prévue à l'article 24, dernier alinéa, comme instance administrative compétente, alors que pour ces mêmes faits, qualifiés infractions, qui entraîneraient une instruction pénale ou une poursuite pénale, seul le juge de la jeunesse ou le Tribunal de la jeunesse sont compétents à l'égard d'un mineur et que seules les mesures fixées par la loi relative à la protection de la jeunesse sont applicables ? »;

2. « Dans l'hypothèse où la réponse donnée par la Cour d'arbitrage à la première réponse serait négative, la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité des matches de football en général, même modifiée par la loi du 10 mars 2003, et notamment leurs articles 23*bis*, 24, dernier alinéa, 26, § 2, 31, § 2, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que ces dispositions donnent compétence au fonctionnaire désigné par le Roi pour imposer la sanction prévue à l'article 24, dernier alinéa, comme instance administrative compétente, alors que pour ces mêmes faits, qualifiés infractions, qui entraîneraient une instruction pénale ou une poursuite pénale, seul le ministère public près le Tribunal de la jeunesse a compétence pour saisir le juge de la jeunesse ou le Tribunal de la jeunesse en vue de prendre à l'égard d'un mineur les mesures fixées par la loi relative à la protection de la jeunesse ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2987 et 2988 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- M. D'Hulst, demeurant à 4051 Chaudfontaine, rue Fond Piquette 21;
- L. Marianacci, demeurant à 4032 Liège, rue Large 96;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 13 avril 2005 :

- a comparu Me C. Salhadin *loco* Me J.-L. Jaspar, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J. Spreutels et M. Bossuyt ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Dans les deux affaires, le juge *a quo* est saisi d'un appel d'une décision du 9 janvier 2004 du fonctionnaire compétent du Service public fédéral Intérieur. Il ressort de cette décision qu'une interdiction de stade de trois mois a été infligée aux appelants, conformément aux articles 23bis et 24 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football (ci-après « loi sur le football »). Les appels visent à faire annuler cette décision, en se fondant sur la considération, notamment, que les intéressés, nés le 18 septembre 1988 et le 25 mai 1989, contestent les faits qui leur sont reprochés.

Le juge *a quo* constate que l'arrêt n° 155/2002 de la Cour a examiné si les dispositions de la loi sur le football prévoyant des sanctions administratives résistaient au contrôle de proportionnalité lorsqu'elles sont appliquées à des mineurs conformément à cette loi. Elle a considéré qu'en vertu de l'article 37, § 1er, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, les mineurs ne peuvent en principe se voir imposer que « des mesures de garde, de préservation et d'éducation » - ce qui exclut toute amende - et ce, uniquement par les juridictions de la jeunesse. Le juge *a quo* estime que les garanties procédurales ajoutées dans la loi sur le football par la loi du 10 mars 2003 ne sont pas suffisantes pour répondre aux exigences de l'arrêt précité et demande à la Cour de vérifier si les articles 10 et 11 permettent qu'une interdiction de stade puisse être prononcée par le pouvoir exécutif et non par le tribunal de la jeunesse ou par le juge de la jeunesse, saisi exclusivement par le ministère public.

Le juge *a quo*, s'interrogeant sur la discrimination dont serait victime le mineur qui serait privé de la garantie que constituent la procédure judiciaire et la saisine exclusive par le parquet (sauf application des articles 37, § 3, 1°, et 49 de la loi sur la protection de la jeunesse), adresse à la Cour les deux questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Dans leurs mémoires, les appelants devant le juge *a quo* se réfèrent à la sagesse de la Cour.

A.2.1. Le Conseil des ministres, rappelant la jurisprudence de la Cour relative aux anciennes dispositions de la loi sur le football, estime qu'elle a admis que l'instauration de sanctions administratives permettait de réaliser les objectifs de prévention et de répression poursuivis par le législateur; mais elle a censuré ces dispositions en tant qu'elles s'appliqueraient à des mineurs parce qu'ils seraient privés des garanties procédurales prévues par la loi du 8 avril 1965. Le législateur a modifié la loi sur le football pour tenir compte de l'arrêt de la Cour. Enfin, une loi du 7 mai 2004 a modifié la loi du 8 avril 1965 pour prévoir, dans cette loi, la possibilité d'infliger la sanction administrative visée à l'article 24, alinéa 2, de la loi sur le football et d'introduire un recours contre cette mesure devant le tribunal de la jeunesse (article 36, alinéa 1er, 6°, et article 37bis, 2°).

A.2.2. Le Conseil des ministres soutient que la loi sur le football n'est désormais plus appliquée aux mineurs comme elle l'est aux majeurs puisqu'elle régit spécifiquement le sort des mineurs; elle leur garantit une procédure particulière s'inspirant de la loi sur la protection de la jeunesse, qui prévoit désormais le système de l'applicabilité aux mineurs des sanctions administratives. Seule une mesure d'interdiction de stade peut être infligée au mineur de plus de quatorze ans.

Il soutient que la Cour laisse au législateur le libre choix entre la répression pénale et la répression administrative. En l'espèce, les sanctions administratives constituent une réponse adéquate au fléau du hooliganisme et à l'absence de réaction sociale en raison, dans certains cas, de l'encombrement des tribunaux et du classement sans suite par les parquets. La loi de 2003 confirme la nécessité de ces sanctions et l'application de la loi de 1998 a montré que les mineurs commettaient des infractions et devaient être sanctionnés au même titre que les majeurs, au risque de créer chez eux un sentiment d'impunité. Les faits qui leur sont reprochés peuvent être soit des « faits qualifiés infraction », qui permettent aux magistrats du parquet de la jeunesse d'agir, soit des faits constituant une infraction aux seules dispositions de la loi sur le football et ce n'est que lorsque le parquet ne donne aucune suite au procès-verbal qui lui a été transmis que la procédure administrative peut être entamée. Elle constitue donc un instrument complémentaire ou subsidiaire.

Les critiques contenues dans l'arrêt n° 155/2002 ont été rencontrées par la loi du 10 mars 2003 puisque celle-ci accorde des garanties procédurales spécifiques au mineur, que les droits de la défense sont assurés et qu'il a la possibilité d'interjeter appel, devant le tribunal de la jeunesse, contre la décision d'interdiction de stade qui aurait été prise à son égard.

- B -

B.1. Le juge *a quo* pose deux questions préjudicielles concernant la compatibilité de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football (ci-après : loi sur le football) avec le principe d'égalité et de non-discrimination, en tant que les articles 23*bis*, 24, alinéa 2, 26, § 2, et 31, § 2, de cette loi permettent que des faits qualifiés infraction, commis par un mineur, puissent donner lieu à une sanction administrative infligée par une autorité administrative, alors que, d'une part, la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse prévoit quelles mesures peuvent être prises, par le seul juge de la jeunesse, à l'égard du mineur et que, d'autre part, cette même loi autorise le seul ministère public près le tribunal de la jeunesse à saisir le juge de la jeunesse en vue de prendre de telles mesures. Une différence de traitement serait ainsi créée entre mineurs suivant que les dispositions qui sont prises à leur égard le sont sur la base de la loi sur le football ou de la loi relative à la protection de la jeunesse.

B.2. Les articles 23*bis*, 24, 26 et 31 de la loi sur le football disposent :

« Art. 23*bis*. Pourra encourir une ou plusieurs sanctions prévues à l'article 24, quiconque se trouvant, seul ou en groupe, dans le périmètre en raison et à l'occasion d'un match de football, incite à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement à l'égard d'une ou plusieurs personnes se trouvant dans ou à l'extérieur du périmètre ».

« Art. 24. Conformément à la procédure prévue au Titre IV, une amende administrative de dix mille francs à deux cent mille francs et une interdiction de stade administrative d'une durée de trois mois à cinq ans ou une de ces deux sanctions peuvent être infligées en cas de contravention aux articles 20, 20*bis*, 21, 22, 23, 23*bis* et 23*ter*.

En cas de contravention aux articles 20, 20*bis*, 21, 22, 23, 23*bis* et 23*ter*, une interdiction de stade administrative d'une durée de trois mois à cinq ans peut être infligée au mineur de plus de quatorze ans ».

« Art. 26. § 1er. La sanction administrative est imposée par le fonctionnaire désigné par le Roi, à l'exception du fonctionnaire ayant dressé procès-verbal en application de l'article 25.

Lorsque le fonctionnaire décide qu'il y a lieu d'entamer la procédure administrative, il communique au contrevenant, par lettre recommandée à la poste :

1° les faits à propos desquels la procédure est entamée;

2° le fait que le contrevenant a la possibilité d'exposer par écrit, par lettre recommandée à la poste, ses moyens de défense dans un délai de trente jours à compter du jour de la notification de la lettre recommandée, et qu'il dispose à cette occasion du droit de demander au fonctionnaire visé à l'alinéa 1er de présenter oralement sa défense;

3° le fait que le contrevenant a le droit de se faire assister d'un conseil;

4° le fait que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;

5° une copie en annexe du procès-verbal visé à l'article 25, alinéa 1.

Le fonctionnaire visé à l'alinéa 1er précise, le cas échéant, le jour où l'intéressé est invité à exposer oralement sa défense, conformément à sa requête en vertu de l'alinéa 2, 2°.

§ 2. Lorsque la procédure administrative est entamée à l'encontre d'un mineur en application de l'article 24, alinéa 2, la lettre recommandée visée au § 1er, alinéa 2, est adressée au mineur et à ses père et mère, tuteurs ou personnes qui en ont la garde.

Le mineur est d'office invité à venir présenter sa défense orale.

Une copie de son audition est remise au mineur, ainsi qu'à ses père et mère, tuteurs ou personnes qui en ont la garde, lorsque ceux-ci ont assisté à l'audition.

Lorsque le mineur n'a pas d'avocat, il lui en est désigné un d'office.

Lorsque le fonctionnaire visé au § 1er, alinéa 1er, est saisi en application de l'article 25, il en avise immédiatement le bâtonnier de l'ordre des avocats. Cet avis est envoyé en même temps que la lettre recommandée visée à l'alinéa 1er.

Le bâtonnier ou le bureau d'aide juridique procède à la désignation d'un avocat au plus tard dans les deux jours ouvrables à compter de cet avis. Cet avocat est chargé d'assister le mineur durant toute la procédure. Copie de l'avis informant le bâtonnier est jointe au dossier de la procédure.

Le bâtonnier ou le bureau d'aide juridique veille, lorsqu'il y a contradiction d'intérêts, à ce que l'intéressé soit assisté par un avocat autre que celui auquel auraient fait appel ses père et mère, tuteurs ou personnes qui en ont la garde ».

« Art. 31. § 1er. Le contrevenant qui conteste la décision du fonctionnaire visé à l'article 26, § 1er, alinéa 1er, peut interjeter appel par voie de requête près le tribunal de police dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision, à peine de déchéance.

La décision du tribunal de police n'est pas susceptible d'appel.

Sans préjudice des dispositions prévues aux alinéas 1er et 2, les dispositions du Code judiciaire s'appliquent à l'appel près le tribunal de police et aux voies de recours extraordinaires.

§ 2. Si la décision est prise à l'encontre d'un mineur ayant atteint l'âge de quatorze ans au moment des faits, le recours est introduit devant le tribunal de la jeunesse ».

Sur les deux questions préjudicielles

B.3. Au cours des travaux préparatoires des dispositions initiales de la loi sur le football, la possibilité de recourir à des sanctions administratives pour réprimer certaines infractions à cette loi a été justifiée de la manière suivante :

« En ce qui concerne les sanctions à l'égard des [...] personnes présentes dans le stade, il a été opté pour un système administratif afin de traiter les affaires de manière rapide et aussi parce qu'un tel système est moins pénalisant pour les personnes concernées qu'une approche pénale (aucune mesure privative de liberté n'est prévue - or de telles mesures, visées à l'article 7 du Code pénal, sont plus graves qu'une amende -, les sanctions administratives ne seront pas reprises au casier judiciaire de l'intéressé, ...).

Ce faisant, les dispositions de la loi veillent au respect des exigences posées par les articles 6 et 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

fondamentales en matière de droits de la défense, d'égalité, de légalité et de proportionnalité. Il est particulièrement tenu compte des droits de la défense (voir la procédure administrative dans le chapitre III), du principe de la légalité (tel que l'indique la jurisprudence de la Cour européenne [...] des droits de l'homme), du principe d'égalité (tel que l'indique la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, plus spécifiquement pour ce qui concerne les sanctions administratives, voir article 37) et [du] principe de proportionnalité (article 29, alinéa 2) » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1572/1, pp. 1-2).

En ce qui concerne l'application de sanctions administratives en vue de combattre la violence liée au football, le ministre de l'Intérieur a déclaré :

« [Les sanctions administratives] parachèvent le droit pénal sans le remplacer en introduisant un système régissant le concours des poursuites pénales et administratives [...]. Elles simplifient le système en ce qui concerne la charge de la preuve, ce qui constitue un avantage considérable en comparaison des dispositions pénales existantes. [...] Elles assurent une réaction sociale efficace, rapide et pertinente, étant donné que les sanctions administratives prévues sont propres aux faits visés. [...] Elles constituent la réponse à l'absence de réaction sociale en raison de l'encombrement des tribunaux et du classement sans suite par les parquets, étant donné que la procédure administrative sera menée par des fonctionnaires 'spécialisés' en football. [...] Enfin, elles ont un effet préventif dû à la 'menace' de sanctions lourdes. [...] On peut donc partir de l'hypothèse qu'elles auront un effet préventif général beaucoup plus important que ce n'est le cas dans l'état actuel de la législation » (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-1060/3, pp. 5-7).

Concernant l'article 31, il est dit dans l'exposé des motifs :

« Le contrevenant a le droit de faire vérifier l'exactitude de la décision du fonctionnaire par un juge. Afin de rendre le traitement de l'appel plus rapide, c'est le tribunal de police qui a ici été désigné comme juge d'appel.

La loi ne permet aucun appel concernant la décision du juge de police, mais les voies de recours extraordinaires (pourvoi en cassation, tierce-opposition, ...) sont toujours possibles » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1572/1, p. 22).

B.4. Dans son arrêt n° 155/2002, la Cour a décidé que les articles 10 et 11 de la Constitution étaient violés si les sanctions administratives étaient appliquées à des mineurs de la manière et selon la procédure fixées dans la loi sur le football. Elle a considéré, notamment, que l'application de ces sanctions priverait certains mineurs des garanties procédurales que la loi précitée du 8 avril 1965 a instaurées pour l'ensemble des mineurs, quelle que soit la gravité des faits, et qu'il n'existait aucune justification raisonnable, lorsqu'il s'agit de matches

de football, à ce que le législateur abandonne le souci qu'il a manifesté de protéger les mineurs et de préserver leur avenir en leur accordant des garanties procédurales particulières.

B.5. Comme l'indique le juge *a quo*, la loi du 10 mars 2003 a modifié la loi sur le football, notamment en y insérant l'article 24, alinéa 2, l'article 26, § 2, et l'article 31, § 2, reproduits en B.2, qui, tout en laissant au fonctionnaire désigné par le Roi le pouvoir d'imposer une interdiction de stade administrative au mineur de plus de quatorze ans (articles 24, alinéa 2, et 26, § 1er), organisent la procédure à suivre dans cette hypothèse (article 26, § 2) et prévoient que le recours contre la décision du fonctionnaire est introduit devant le tribunal de la jeunesse (article 31, § 2).

B.6. Les travaux préparatoires de la loi du 10 mars 2003 indiquent que le projet fut déposé pour remédier à certaines imperfections mises à jour durant les trois années d'application de la loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1729/001, p. 3) et notamment pour pouvoir sanctionner les mineurs - dont il avait été constaté qu'ils commettaient des infractions à la loi - au même titre que les majeurs et ne pas créer dans leur chef un sentiment d'impunité (*ibid.*, p. 11). A la suite de l'arrêt n° 155/2002, le projet fut amendé dans le cours de la discussion afin de « [le] compléter [...] par les garanties procédurales souhaitées par la Cour d'arbitrage, en se référant aux dispositions pertinentes contenues dans la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse » (*ibid.*, DOC 50-1729/011, p. 4; dans le même sens *Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, n° 2-1218/4, p. 11). Il fut observé à cette occasion que « pour les mineurs comme pour les majeurs, [...] le parquet garde évidemment toutes ses prérogatives et [...] la procédure administrative ne sera appliquée que si aucune suite n'est donnée aux faits sur le plan judiciaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-1729/011, p. 5).

B.7. La loi sur le football accorde ainsi des garanties procédurales spécifiques aux mineurs, inspirées de celles prévues par la loi du 8 avril 1965, en ce qui concerne la décision prise par le fonctionnaire désigné par le Roi : information donnée aux personnes qui ont la garde du mineur, audition du mineur, présence d'un avocat. Par ailleurs, la loi du 7 mai 2004 a modifié la loi du 8 avril 1965 pour prévoir que les mineurs de plus de quatorze ans qui font l'objet d'une interdiction temporaire de stade peuvent exercer un recours devant le tribunal de la jeunesse.

B.8. En ce qu'elle maintient qu'une autorité administrative puisse interdire temporairement à un mineur de fréquenter un stade, mais en offrant des garanties procédurales équivalentes à celles qui sont prévues en faveur des mineurs par la loi du 8 avril 1965, la loi en cause ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits de ceux-ci.

B.9. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 23*bis*, 24, alinéa 2, 26, § 2, et 31, § 2, de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 10 mars 2003, ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 1er juin 2005.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens