

Numéro du rôle : 2216
Arrêt n° 155/2002 du 6 novembre 2002

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 en général et l'article 31 de cette loi en particulier, posées par le Tribunal de police d'Anvers.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par jugement du 29 juin 2001 en cause de W.-J. Van Huynegem contre le ministère de l'Intérieur, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 4 juillet 2001, le Tribunal de police d'Anvers a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. La loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football en général, et son article 31 en particulier, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il n'y est pas inclus, à l'égard des mineurs qui sont touchés directement et personnellement par une sanction administrative, de dispositions relatives à leur capacité d'agir ou à leur représentation, un conflit d'intérêts risquant de surgir avec les représentants légaux ?

2. La loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football en général, et son article 31 en particulier, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cette disposition désigne le tribunal de police comme instance judiciaire compétente en degré d'appel contre une mesure administrative, alors que pour ces mêmes faits, qualifiés infractions, qui entraîneraient une instruction pénale ou une poursuite pénale, seul le tribunal de la jeunesse est compétent à l'égard d'un mineur et que seules les mesures fixées par la loi relative à la protection de la jeunesse sont applicables ?

3. La loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football en général viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne contient aucune disposition relative à l'assistance d'un mineur dans la mesure où il est entendu, en ce que certaines procédures ou décisions sont notifiées et en ce que certaines sanctions sont prises alors qu'autrement, conformément aux principes de droit commun, il est présumé être juridiquement incapable ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le juge *a quo* est saisi d'un appel d'une décision du 17 avril 2001 de la cellule football du ministère de l'Intérieur, Direction générale de la Police générale du Royaume. Il ressort de cette décision qu'une interdiction de stade de 18 mois a été infligée à l'appelant, à titre de sanction administrative, conformément à l'article 24 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football (ci-après : « loi sur le football »). L'appel vise principalement à faire annuler cette décision, en se fondant sur la considération que l'appelant, né le 26 juillet 1983, était mineur au moment des faits.

Le juge *a quo* constate que l'appelant a interjeté appel en son nom propre et qu'il était aussi encore mineur au moment du dépôt de la requête d'appel.

Le juge *a quo* constate que, conformément à l'article 31, dernier alinéa, de la loi sur le football, sans préjudice des dispositions prévues aux alinéas 1er et 2 du même article, les dispositions du Code judiciaire s'appliquent à l'appel près le tribunal de police et aux voies de recours extraordinaires. Il fait par conséquent référence à l'article 17 du Code précité, en vertu duquel l'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former. Le juge *a quo* considère qu'un mineur d'âge n'a, en principe, pas la qualité pour

agir en son nom propre en tant que partie au procès, mais qu'il doit être représenté pour cela par ses parents ou, s'il n'a plus de parents, d'une autre manière.

Selon le juge *a quo*, un mineur d'âge n'a aucune possibilité de « contraindre » ses parents à agir en justice en son nom contre une sanction administrative - en l'espèce, une interdiction de stade - qui l'atteint directement et personnellement. Un conflit d'intérêts peut cependant naître entre les parents, en leur qualité de représentants légaux de la personne et des biens de leur enfant mineur, et le mineur d'âge lui-même.

Le juge *a quo* constate que les faits qui sont à l'origine de l'interdiction de stade n'ont pas donné lieu à une information ou à une instruction judiciaire ni à des poursuites pénales de la part du procureur du Roi. Il s'agit cependant de faits pouvant être qualifiés infractions.

Il argumente que la loi pénale ne s'applique pas aux personnes qui ne sont pas âgées de 18 ans au moment des faits. La loi prévoit qu'en cas de faits qualifiés infractions, l'affaire concernant un mineur d'âge n'est pas traitée par le juge pénal mais par le tribunal de la jeunesse, excepté les infractions aux lois et règlements sur la police du roulage et les homicides et coups et blessures involontaires connexes à ces infractions, pour lesquels la majorité pénale est fixée à 16 ans (article 36bis de la loi relative à la protection de la jeunesse).

Le juge *a quo* constate également que le mineur d'âge a été entendu sans l'assistance d'aucun représentant légal et que la non-confirmation de la mesure de sécurité, le déclenchement de la procédure administrative et la décision même d'interdiction de stade ont été notifiés directement au mineur d'âge lui-même.

Après avoir constaté que la loi sur le football ne contient aucune disposition concernant la représentation du mineur d'âge à l'encontre duquel une procédure fixée par cette loi est engagée ou à l'encontre duquel une sanction administrative est prononcée, ni d'ailleurs aucune disposition concernant une quelconque responsabilité civile de ses parents, le juge *a quo* pose les questions préjudicielles précitées.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 4 juillet 2001, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 25 septembre 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 5 octobre 2001.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 12 novembre 2001.

Par ordonnances des 20 décembre 2001 et 27 juin 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 4 juillet 2002 et 4 janvier 2003 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 8 mai 2002, le président A. Arts a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 29 mai 2002.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à son avocat, par lettres recommandées à la poste le 8 mai 2002.

A l'audience publique du 29 mai 2002 :

- a comparu Me B. Degraeve *loco* Me B. Bronders, avocats au barreau de Bruges, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Mémoire du Conseil des ministres

Concernant la première question préjudicielle

A.1.1. Le Conseil des ministres estime que la première question préjudicielle n'est pas recevable, étant donné qu'elle ne permet pas à la Cour de déterminer de façon suffisamment précise quelles catégories de personnes doivent être comparées, en sorte qu'un contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination n'est pas rendu possible. Selon le Conseil des ministres, le juge *a quo* se limite à indiquer une prétendue lacune de la loi sur le football.

A.1.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la première question est dénuée de tout fondement, étant donné que la prétendue différence de traitement n'existe pas et n'est pas non plus fondée sur une quelconque réglementation. Il ne peut nullement se déduire de l'article 31 de la loi sur le football que les dispositions de droit commun relatives aux mineurs d'âge, telles que celles qui concernent la capacité d'agir en justice et leur représentation, ne seraient pas applicables. La procédure fixée dans la disposition en cause à l'encontre de la décision administrative du fonctionnaire compétent revêt en effet un caractère civil, de sorte que les dispositions du droit procédural judiciaire (article 2 du Code judiciaire), ainsi que les dispositions de droit commun concernant l'état et la capacité des personnes et le règlement de leur représentation en justice (article 3 du Code civil) sont applicables. Selon le Conseil des ministres, la première question préjudicielle est par conséquent sans objet.

Concernant la deuxième question préjudicielle

A.2.1. En tant que la deuxième question préjudicielle a trait à la désignation de l'instance juridictionnelle compétente, le tribunal de police en l'occurrence, la question est non fondée, selon le Conseil des ministres, étant donné que la différence de traitement n'existe pas en droit.

Le Conseil des ministres soutient que la loi sur le football ne porte en aucune manière atteinte à la compétence du tribunal de la jeunesse. Cette loi ne porte atteinte ni au monopole d'action du ministère public en matière d'affaires de jeunesse institué par l'article 36 de la loi sur la protection de la jeunesse, ni au pouvoir d'appréciation du ministère public. En effet, il résulte de l'article 35 de la loi sur le football, combiné avec l'article 26, alinéa 3, de cette loi, que le pouvoir de poursuivre (pénalement) demeure exclusivement aux mains du procureur du Roi. Ce n'est que si le procureur du Roi, après avoir pris connaissance de la circonstance que le « fait qualifié infraction » concerne un mineur d'âge, ne renvoie pas l'affaire au tribunal de la jeunesse, sur la base de son pouvoir d'appréciation, en sorte que l'action (pénale) du ministère public est éteinte, qu'une sanction administrative peut être infligée - et alors seulement - conformément à la procédure prévue par la loi sur le football. Étant donné que le tribunal de la jeunesse, conformément à l'article 36, 4°, de la loi relative à la

protection de la jeunesse, connaît seulement « des réquisitions du ministère public à l'égard des personnes poursuivies du chef d'un fait qualifié infraction, commis avant l'âge de dix-huit ans accomplis », il échet de constater, selon le Conseil des ministres, que le tribunal de la jeunesse n'est pas compétent lorsque le procureur du Roi, sur la base de son pouvoir d'appréciation, s'est désisté explicitement ou implicitement de son droit de poursuite (pénale) en vue de renvoyer l'affaire au tribunal de la jeunesse.

En tant que la disposition en cause désigne le tribunal de police - et non le tribunal de la jeunesse - comme instance juridictionnelle compétente, cette disposition ne peut, selon le Conseil des ministres, violer les articles 10 et 11 de la Constitution, étant donné que le tribunal de la jeunesse ne saurait être compétent au moment où une sanction administrative est infligée conformément à la procédure prévue dans la loi sur le football. Le Conseil des ministres estime par conséquent que la prétendue différence de traitement n'existe pas, d'autant que, selon le Conseil des ministres, le juge *a quo* s'est fondé sur une prémisse erronée, selon laquelle le tribunal de la jeunesse serait toujours compétent en ce qui concerne un « fait qualifié infraction », même lorsque le ministère public n'a pas engagé de poursuites à l'encontre du mineur d'âge.

A.2.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la disposition en cause, en tant qu'elle désigne le tribunal de police comme instance juridictionnelle compétente, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. Faisant référence à la jurisprudence de la Cour, le Conseil des ministres soutient qu'il appartient au pouvoir d'appréciation du législateur de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions administratives en vue de réprimer certains manquements à des obligations légales. Le choix de l'une ou de l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme discriminatoire en soi. Par conséquent, le choix du tribunal de police comme instance d'appel contre les décisions administratives prises sur la base de l'article 24 de la loi sur le football n'est pas discriminatoire en soi. Il en est d'autant plus ainsi, selon le Conseil des ministres, que la loi sur le football, conformément à la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, organise un recours en droit qui fait disparaître *a posteriori* les inconvénients que présente une procédure administrative, étant donné que la décision administrative est contrôlée par un tribunal indépendant de pleine juridiction, garantissant pleinement les droits de la défense et les droits du mineur d'âge.

A.3. En tant que la deuxième question préjudicielle porte sur les mesures fixées par la loi relative à la protection de la jeunesse, le Conseil des ministres estime que la question appelle une réponse négative, étant donné que la prétendue différence de traitement d'une même catégorie de personnes est raisonnablement justifiée.

Le Conseil des ministres soutient que lorsque le législateur estime que certains manquements à des obligations légales qui sont le fait de mineurs d'âge doivent être réprimés, il lui appartient de décider s'il est opportun d'opter pour « des mesures de garde, de préservation ou d'éducation » plutôt que pour d'autres sanctions, en l'espèce des « sanctions administratives » (voir par exemple l'article 38 de la loi sur la protection de la jeunesse). Le choix de l'une ou de l'autre catégorie de « sanctions » ne peut, selon le Conseil des ministres, être considéré comme discriminatoire en soi.

Le Conseil des ministres estime par ailleurs que la possibilité de faire appel à des sanctions administratives en vue de réprimer certaines contraventions à la loi sur le football est objectivement et raisonnablement justifiée. Il ressort, selon lui, des travaux préparatoires de la loi sur le football que l'application de la procédure ordinaire est inadéquate et inefficace, étant donné que le droit pénal n'est pas adapté pour combattre un phénomène moderne tel que le hooliganisme lié au football, dès lors que la surcharge des parquets conduit à une politique malsaine de classement sans suite, que l'action publique ordinaire est trop lourde et empêche une réaction rapide de la société et que le caractère préventif et l'effet dissuasif se révèlent insuffisants. A l'égard des mineurs d'âge, le caractère inadéquat et inefficace de la procédure ordinaire se trouve encore renforcé par les enquêtes sociales et médico-psychologiques qui doivent être réalisées pour des contraventions à la loi sur le football qui sont définies comme un « fait qualifié infraction ». En outre, les mesures établies par l'article 37 de la loi relative à la protection de la jeunesse ne permettent pas une approche efficace du hooliganisme lié au football. Selon le Conseil des ministres, c'est pour cette même raison d'inefficacité des mesures de protection de la jeunesse existantes et de la procédure judiciaire de protection de la jeunesse que le législateur a prévu que les juridictions pénales étaient en principe compétentes à l'égard des mineurs d'âge âgés de plus de seize ans au moment des faits, pour les infractions aux lois et règlements sur la police du roulage.

Selon le Conseil des ministres, le traitement relativement moins favorable d'un mineur d'âge qui intente un recours devant le tribunal de police, conformément à l'article 31 de la loi sur le football - il ne peut pas bénéficier de certaines mesures prévues à l'article 37 de la loi relative à la protection de la jeunesse -, est raisonnablement justifié, étant donné que ce mineur d'âge échappe aux inconvénients du système du droit de la

protection de la jeunesse (notamment : application de mesures ordinaires et extraordinaires, dessaisissement aux fins de poursuites pénales, article 38 de la loi relative à la protection de la jeunesse; placement sous surveillance, article 42 de la même loi; durée en principe indéterminée de certaines mesures de protection de la jeunesse, prolongement des mesures jusqu'au-delà de la majorité, article 37, § 3, de la même loi; mesures provisoires et interdiction de libre circulation, article 52 de la même loi). En outre, le mineur d'âge qui introduit un recours devant le tribunal de police, conformément à l'article 31 de la loi sur le football, continue de bénéficier des avantages résultant des principes généraux qui constituent le fondement du droit de la protection de la jeunesse, étant donné que l'interdiction administrative de stade n'est pas une peine (plutôt une mesure administrative de sécurité), que la sanction administrative n'est pas inscrite au casier judiciaire, qu'une telle sanction n'a pas un caractère infamant et qu'une individualisation de cette sanction est possible en vertu de l'article 37 de la loi sur le football.

Le Conseil des ministres estime dès lors que la deuxième question préjudicielle, en tant qu'elle porte sur certaines mesures fixées par la loi relative à la protection de la jeunesse, appelle une réponse négative étant donné que les avantages et les inconvénients de la procédure prévue par l'article 31 de la loi sur le football compensent les avantages et les inconvénients du système du droit de la protection de la jeunesse. En outre, l'infliction d'une interdiction administrative de stade à un mineur d'âge ne porte pas atteinte aux droits élémentaires de ce mineur.

Concernant la troisième question préjudicielle

A.4.1. Le Conseil des ministres estime, en ordre principal, que la troisième question préjudicielle n'est pas recevable, étant donné qu'elle est posée dans des termes tellement généraux qu'on ne voit pas clairement quels concepts juridiques doivent être comparés. De surcroît, cette question est susceptible de nombreuses interprétations et elle ne précise pas quelles dispositions législatives sont visées, de sorte que la portée de la question de droit ne peut être mesurée avec précision.

A.4.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que, pour répondre à la question, il convient de distinguer, d'une part, la procédure administrative fixée dans les articles 25 à 30 de la loi sur le football et, d'autre part, la procédure établie par l'article 31 de la même loi, compte tenu de la nature différente des deux procédures.

A.4.3. En tant que la question préjudicielle porterait sur la procédure administrative fixée par les articles 25 à 30 de la loi sur le football, le Conseil des ministres considère qu'aucune distinction n'est faite dans cette procédure entre les catégories de personnes qui y sont soumises, en sorte que le principe d'égalité et de non-discrimination ne saurait être violé. Le Conseil des ministres estime aussi qu'aucune comparaison n'est possible entre, d'une part, la catégorie des mineurs d'âge qui, en vertu des règles de droit commun, sont réputés n'être pas juridiquement capables et, d'autre part, la catégorie des mineurs d'âge qui, conformément à la loi sur le football, sont réputés juridiquement capables, dans la procédure administrative fixée par les dispositions précitées de cette loi.

Tout à fait subsidiairement, le Conseil des ministres soutient que, en tant que la procédure fixée par les articles 25 à 30 de la loi sur le football ne contient aucune disposition relative à l'assistance des mineurs d'âge, alors que, dans le droit commun, les mineurs d'âge juridiquement incapables doivent être assistés, cette prétendue différence est raisonnablement justifiée. En effet, l'article 26, 3°, de la loi sur le football prévoit l'assistance d'un conseil et n'exclut nullement l'assistance d'un autre représentant (parent, tuteur, etc.). En outre, la loi sur le football organise un recours en droit qui fait disparaître *a posteriori* les inconvénients de la procédure administrative, en ce sens que les dispositions internationales ayant effet direct et les dispositions du droit procédural judiciaire et du droit commun qui se rapportent au régime de la représentation en justice ou de l'assistance des mineurs d'âge sont applicables dans la procédure d'appel fixée par l'article 31 de la loi sur le football.

A.4.4. En tant que la question préjudicielle porterait sur la procédure d'appel fixée par l'article 31 de la loi sur le football, le Conseil des ministres estime que cette disposition n'instaure aucune différence de traitement entre des catégories de mineurs d'âge. En effet, selon le Conseil des ministres, on ne peut déduire de l'article 31 précité que les dispositions de droit commun relatives à la capacité d'agir en justice des mineurs d'âge et à leur représentation ou assistance ne seraient pas applicables, étant donné qu'il s'agit en l'espèce d'une procédure de caractère civil.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que quoi qu'il en soit, cette procédure ne porte pas atteinte de manière disproportionnée aux garanties d'assistance d'un mineur d'âge.

Concernant les trois questions préjudicielles

A.5. Le Conseil des ministres souhaite souligner, en ordre subsidiaire, en ce qui concerne les trois questions préjudicielles, que si la Cour répondait par l'affirmative à une ou plusieurs de ces questions, la prétendue violation du principe d'égalité et de non-discrimination ne pourrait porter que sur des « infractions mixtes », c'est-à-dire sur des faits qui constituent une infraction aussi bien aux dispositions de la loi sur le football qu'aux dispositions du Code pénal désignées, dans le cas de mineurs d'âge, comme « faits qualifiés infractions ».

En tant que les faits mis à charge constituent une infraction aux seules dispositions de la loi sur le football, sans que ces faits puissent être réprimés pénalement, en sorte qu'ils ne peuvent pas être désignés comme « faits qualifiés infractions » à l'égard des mineurs d'âge, le législateur pouvait, selon le Conseil des ministres, imposer à un mineur d'âge une interdiction administrative de stade sans violer le principe d'égalité et de non-discrimination. Dans ce cas, en effet, il n'est pas créé de catégories de personnes qui seraient traitées inégalement.

- B -

B.1. Le juge *a quo* pose trois 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 cette loi serait applicable aux mineurs d'âge.

Quant à l'étendue de la saisine

B.2.1. Les deux premières questions préjudicielles visent la loi sur le football « en général, et son article 31 en particulier ». L'article 31 prévoit qu'il peut être interjeté appel auprès du tribunal de police contre la décision prise par le fonctionnaire compétent.

La troisième question préjudicielle vise la loi précitée « en général ».

B.2.2. Il ressort tant de la motivation de la décision de renvoi que de la formulation des questions posées qu'en sus de l'article 31 de la loi sur le football explicitement mentionné, il y a lieu de contrôler aussi les articles 24 à 30 de cette loi. L'article 24 prévoit en effet la possibilité d'infliger, dans des cas déterminés, une amende administrative et une interdiction

administrative de stade ou l'une de ces deux sanctions seulement. Les articles 25 à 30 instaurent des règles de procédure relatives à l'action administrative.

B.2.3. La Cour vérifie par conséquent la compatibilité des articles 24 à 31 de la loi précitée avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant aux dispositions en cause

B.3.1. Les dispositions en cause sont libellées comme suit :

« 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, 21, 22 et 23.

Titre IV. - Procédure relative à l'action administrative

CHAPITRE Ier. - Constatation des faits

Art. 25. Les faits sanctionnés par les articles 18 et 24 sont constatés dans un procès-verbal par un fonctionnaire de police. Les faits sanctionnés par l'article 18 peuvent également être constatés dans un procès-verbal par un fonctionnaire désigné par le Roi.

L'original du procès-verbal est envoyé au fonctionnaire visé à l'article 26, alinéa 1er.

Pour les faits visés aux articles 20, 21, 22 et 23, une copie du procès-verbal est envoyée en même temps au procureur du Roi.

CHAPITRE II. - Imposition de sanctions

Art. 26. 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 1er.

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°.

Art. 27. A l'échéance du délai prévu à l'article 26, alinéa 2, 2°, ou, le cas échéant, après la défense écrite ou orale de l'affaire par le contrevenant ou son conseil, le fonctionnaire visé à l'article 26, alinéa 1er, peut imposer une sanction au contrevenant sur la base des articles 18 ou 24.

Art. 28. La décision d'imposer une sanction administrative a force exécutoire à l'échéance du délai d'un mois à compter du jour de sa notification, visée à l'article 30.

L'appel est suspensif.

Art. 29. La décision d'imposer une sanction administrative est motivée. Elle mentionne également le montant de l'amende administrative et la durée de l'interdiction administrative de stade ou l'une de ces sanctions seulement, et les dispositions de l'article 31.

La sanction administrative est proportionnelle à la gravité des faits qui la motivent, et en fonction de l'éventuelle récidive.

La constatation de plusieurs contraventions concomitantes aux articles 20, 21, 22 ou 23 donnera lieu à une amende administrative unique et à une interdiction administrative unique de stade, ou à l'une de ces sanctions, proportionnelle à la gravité de l'ensemble des faits.

Lorsque la sanction administrative est imposée à un organisateur, la décision fixe le délai dans lequel il doit être remédié aux infractions constatées.

CHAPITRE III. - Notification de la décision

Art. 30. La décision est notifiée par lettre recommandée à la poste au contrevenant et, en cas de violation des articles 20, 21, 22 ou 23, au procureur du Roi.

CHAPITRE IV. - Appel

Art. 31. Le contrevenant qui conteste la décision du fonctionnaire visé à l'article 26, 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. »

B.3.2. Au cours des travaux préparatoires, la possibilité de recourir à des sanctions administratives pour réprimer certaines infractions à la loi sur le football 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 (pouvoi en cassation, tierce-opposition, ...) sont toujours possibles. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1572/1, p. 22)

Quant à la deuxième question préjudicielle

B.4. Etant donné que la réponse à la deuxième question préjudicielle déterminera la réponse aux première et troisième questions, la Cour examine d’abord la deuxième question préjudicielle.

B.5. Le juge *a quo* considère que les dispositions en cause sont applicables aux mineurs d’âge qui ont commis des faits constituant aussi bien une infraction aux dispositions de la loi sur le football qu’une infraction aux dispositions du Code pénal.

Selon lui se pose dès lors la question de la compatibilité de ces dispositions avec le principe d’égalité et de non-discrimination, étant donné que le tribunal de la jeunesse est seul compétent à l’égard des mineurs d’âge et que seules les mesures déterminées par la loi relative à la protection de la jeunesse peuvent leur être appliquées.

Il existerait donc deux catégories de mineurs d’âge pour la poursuite et la sanction des mêmes faits : d’une part, la catégorie des mineurs d’âge à laquelle s’appliquent aussi les sanctions administratives et la procédure relative à l’action administrative prévues par la loi sur le football et, d’autre part, la catégorie des mineurs d’âge à laquelle s’applique exclusivement la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse.

B.6. L'instauration de sanctions administratives en vue de réprimer certaines infractions à la loi sur le football permet de réaliser les objectifs de prévention et de répression poursuivis par le législateur, comme l'ont exprimé les travaux préparatoires cités en B.3.2.

B.7.1. La Cour examine uniquement si ces mesures résistent au contrôle de proportionnalité dans l'hypothèse où les sanctions administratives seraient appliquées à des mineurs de la manière et selon la procédure fixées dans la loi sur le football.

B.7.2. L'application de ces sanctions administratives 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.

Il découle de l'article 37, § 1er, de la loi du 8 avril 1965 que 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. Ces juridictions spécialisées ont ainsi à leur disposition un large éventail de mesures, précisées à l'article 37, § 2, de la loi précitée, qui, en fonction des circonstances, peuvent être imposées à des personnes qui ont commis un fait qualifié infraction et qui n'ont pas atteint l'âge de dix-huit ans.

B.7.3. Contrairement à la peine pécuniaire, qualifiée d'amende administrative par la loi en cause, une interdiction de stade peut faire partie de ces mesures. Mais il n'existe 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.

La circonstance que les articles 36*bis* et 38 de la loi du 8 avril 1965 permettent, dans des cas spécifiques, de renvoyer les personnes de plus de seize ans au moment des faits devant la juridiction compétente en vertu du droit commun ne suffit pas pour ôter aux mesures en cause leur caractère disproportionné.

B.8. Il résulte de ce qui précède qu'il n'est pas raisonnablement justifié d'appliquer aux mineurs d'âge les sanctions administratives prévues par la loi sur le football selon la procédure organisée par celle-ci.

B.9. La deuxième question préjudicielle appelle une réponse positive.

Quant aux première et troisième questions préjudicielles

B.10. En raison de la réponse donnée à la deuxième question préjudicielle, il n'y a pas lieu de répondre aux autres questions.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

En ce qu'ils sont applicables aux mineurs d'âge, les articles 24 à 31 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 6 novembre 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts