

Numéros du rôle : 3830 et 3831
Arrêt n° 178/2006 du 29 novembre 2006

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant l'article 26, § 3, de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, tel qu'il a été inséré par la loi-programme du 27 décembre 2004, posées par le Tribunal de police de Bruges.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et J.-P. Snappe, 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 et procédure*

Par deux jugements du 8 décembre 2005 en cause respectivement de S. Bossuyt et B. D'Hertoge contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 14 décembre 2005, le Tribunal de police de Bruges a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 26, § 3, de la loi du 21 décembre 1998 [relative à la sécurité lors des matches de football], inséré par l'article 496 de la loi-programme du 27 décembre 2004, qui permet, dans le cas d'une instruction administrative de la cause, que la sanction ne soit pas imposée par la personne qui a entendu la défense orale, alors que cela est impossible en cas d'instruction pénale de la cause, viole-t-il l'article 11 de la Constitution ainsi qu'une garantie fondamentale découlant des principes généraux de la procédure pénale ? »;

2. « L'article 26, § 3, de la loi du 21 décembre 1998 [relative à la sécurité lors des matches de football], inséré par l'article 496 de la loi-programme du 27 décembre 2004, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il permet au fonctionnaire compétent, en vertu de l'article 26, § 1er, de cette même loi, pour imposer la sanction administrative, de transférer à un autre fonctionnaire sa compétence d'audition du contrevenant en sa défense orale, et en particulier parce qu'il n'est fixé aucun critère ni prévu qu'une justification doive être donnée quant à l'utilisation ou non de ce droit de délégation ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 3830 et 3831 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 4 octobre 2006 :

- a comparu Me P. Louage *loco* Me B. Bronders, avocats au barreau de Bruges, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et P. Martens ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- les affaires ont été mises 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 la procédure antérieure*

Dans deux affaires similaires, les parties appelantes devant le Tribunal de police de Bruges ont interjeté appel de sanctions administratives qui leur ont été imposées conformément aux articles 26 à 29 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football.

Dans les deux affaires, le Juge de police constate que les intéressés ont fait usage de la possibilité, offerte par l'article 26, § 1er, alinéa 2, 2°, de la loi sur le football, de présenter, outre une défense écrite, une défense orale devant le fonctionnaire désigné par le Roi, qui peut, le cas échéant, imposer une sanction administrative. Les intéressés ont été effectivement entendus, et une déclaration d'audition a été établie, mais par un autre fonctionnaire que celui qui a ensuite imposé la sanction administrative litigieuse, constituée d'une amende et d'une interdiction de stade.

Le juge *a quo* considère que l'article 26, § 3, de la loi sur le football viole les droits de la défense en permettant que l'imposition de la sanction et l'audition préalable du contrevenant présumé ne soient pas effectuées par le même fonctionnaire et il décide de poser les questions préjudicielles reproduites ci-dessus.

## III. *En droit*

- A -

### *Position du Conseil des ministres*

A.1.1. Dans la première question préjudicielle, le juge *a quo* cherche à savoir si l'article 26, § 3, de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, inséré par l'article 496 de la loi-programme du 27 décembre 2004, viole l'article 11 de la Constitution et une garantie fondamentale découlant des principes généraux de la procédure pénale, en ce qu'il permet, dans le cas d'une instruction administrative de la cause, que la sanction ne soit pas imposée par la personne qui a entendu la défense orale, ce qui est impossible en cas d'instruction pénale de la cause.

A.1.2. Le Conseil des ministres fait valoir, en ordre principal, que la situation juridique d'un contrevenant à la loi sur le football qui doit comparaître devant un tribunal pénal n'est pas comparable à la situation d'un contrevenant qui doit comparaître devant un fonctionnaire dans le cadre d'une procédure administrative. Les deux procédures ont une finalité différente et se distinguent tant quant à leur nature et à leurs règles de fonctionnement qu'en ce qui concerne l'administration de la preuve et les effets potentiels des décisions respectives.

A.1.3. Même si la Cour devait considérer qu'il est question de deux catégories comparables de personnes, traitées de façon différente en ce que celles qui, en cas d'infraction à la loi sur le football, doivent comparaître devant un fonctionnaire dans le cadre d'une procédure administrative, ne pourraient pas bénéficier, contrairement aux personnes citées à comparaître devant le tribunal pénal, de la continuité de composition du siège garantie par l'article 779, alinéa 1er, du Code judiciaire, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.1.4. Il convient en premier lieu de nuancer quelque peu la garantie, définie comme le principe de la continuité du siège, inscrite à l'article 779, alinéa 1er, du Code judiciaire. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, il n'est pas requis que le siège qui connaît d'une affaire soit le même, après l'exécution de certaines mesures d'instruction, que le siège qui a imposé ou exécuté ces mesures, compte tenu de l'établissement systématique d'un rapport dont le juge dispose en tant que pièce de procédure. Il ressort d'un arrêt de la Cour de cassation du 4 décembre 1996 que le juge pénal qui connaît de l'affaire ne doit *de facto* pas nécessairement avoir été présent à l'audience au cours de laquelle le prévenu a fait sa déclaration et qu'il peut s'appuyer sur la déclaration du prévenu régulièrement actée au procès-verbal de cette audience.

A.1.5. Dans le cadre de la procédure administrative prévue par la loi sur le football, la défense orale de l'intéressé qui a demandé à être entendu est actée dans une déclaration d'audition signée par l'ensemble des parties; l'intéressé a la possibilité de lire et éventuellement de modifier cette déclaration et il en reçoit une copie. La retranscription écrite de l'audition est intégralement soumise au fonctionnaire qui impose la sanction et la mentionne dans la décision de sanction. Le fonctionnaire concerné juge ainsi en toute connaissance de cause.

La possibilité pour le fonctionnaire compétent de transférer éventuellement l'audition à un autre fonctionnaire découle des caractéristiques spécifiques de la procédure, axée sur une sanction rapide, efficace et sévère.

A.1.6. Selon le Conseil des ministres, la jurisprudence de la Cour de cassation ne reconnaît aucun principe général selon lequel un jugement doit être prononcé par le même juge que celui qui a entendu la cause, de sorte que le simple fait que le fonctionnaire qui a entendu le contrevenant à la loi sur le football dans le cadre de la procédure administrative n'a pas pris lui-même la décision relative à la sanction ne viole pas les droits de la défense, ni l'article 11 de la Constitution, ni les principes fondamentaux de la procédure pénale.

A.1.7. Le Conseil des ministres souligne encore que la personne qui se voit imposer une sanction administrative en vertu de la loi sur le football peut interjeter appel avec effet suspensif devant le juge de police, qui exerce en pleine juridiction un contrôle juridictionnel effectif et peut entendre l'intéressé, si bien que les défauts éventuels de la procédure administrative peuvent être compensés.

A.1.8. La procédure administrative particulière organisée par la loi sur le football, prise dans son ensemble, ne porte pas atteinte à l'article 11 de la Constitution. Elle ne prive pas davantage la catégorie de personnes à laquelle elle s'applique des garanties fondamentales découlant des principes de la procédure pénale.

A.2.1. Dans la deuxième question préjudicielle, le juge *a quo* invite la Cour à se prononcer sur le point de savoir si l'article 26, § 3, de la loi sur le football, inséré par l'article 496 de la loi-programme du 27 décembre 2004, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il permet au fonctionnaire compétent pour imposer la sanction de transférer à un autre fonctionnaire l'audition du contrevenant, en particulier parce qu'il n'est fixé aucun critère ni prévu qu'une justification doive être donnée quant à l'utilisation de ce droit de délégation.

A.2.2. Le Conseil des ministres répète que l'article 779, alinéa 1er, du Code judiciaire n'est pas applicable à la procédure administrative prévue par la loi sur le football et que la Cour de cassation ne reconnaît pas non plus de principe général de droit selon lequel un jugement doit être prononcé par le même juge que celui qui a entendu la cause.

A.2.3. Pour ces motifs, la deuxième question préjudicielle appelle également une réponse négative. En effet, on ne saurait soutenir que le contrevenant entendu par un autre fonctionnaire que celui qui prononce la sanction est discriminé par rapport au contrevenant entendu par le même fonctionnaire que celui qui prononce la sanction, dès lors qu'aucune disposition législative et aucun principe de droit n'imposent que seul le fonctionnaire qui a effectivement entendu l'intéressé en sa défense orale puisse imposer une sanction.

- B -

*Quant aux dispositions en cause*

B.1.1. L'article 26, § 1er, de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football est libellé comme suit :

« 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° ».

B.1.2. L'article 26, § 3, de la même loi dispose :

« Le fonctionnaire visé au § 1er, alinéa 1er, peut transférer une partie des compétences qui lui ont été attribuées aux § 1er, alinéas 2 et 3, et § 2, à un fonctionnaire de la Direction générale Politique de Sécurité et de Prévention appartenant au moins à la classe A1, à l'exception du fonctionnaire ayant dressé procès-verbal en application de l'article 25 ».

### *Quant aux questions préjudicielles*

B.2.1. Il est demandé, dans la première question préjudicielle, si l'article 26, § 3, de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football (ci-après : loi sur le football), inséré par l'article 496 de la loi-programme du 27 décembre 2004, viole l'article 11 de la Constitution et « une garantie fondamentale découlant des principes généraux de la procédure pénale », en ce qu'il crée la possibilité, dans le cadre d'une instruction administrative de l'affaire, que la sanction ne soit pas infligée par la personne qui a entendu la défense orale, ce qui est impossible en cas d'instruction pénale de l'affaire.

B.2.2. Dans la deuxième question, il est demandé à la Cour de se prononcer sur la compatibilité de la même disposition législative avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il n'est fixé aucun critère pour déléguer l'audition orale du contrevenant à un autre fonctionnaire et qu'aucune justification ne doit être donnée pour cette délégation, ce qui fait qu'à l'intérieur même de la procédure administrative, une différence de traitement est instaurée entre les contrevenants selon qu'il est fait usage ou non de cette possibilité de délégation.

B.3.1. Le principe de la continuité du siège inscrit à l'article 779 du Code judiciaire, et qui est également applicable en matière pénale, ne s'applique pas aux procédures administratives.

B.3.2. Lorsque le législateur estime que certains manquements à des obligations légales doivent être réprimés, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions administratives. Le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme établissant, en soi, une discrimination, mais la différence de traitement qui pourrait en résulter pour un même manquement n'est admissible que si elle est raisonnablement justifiée.

B.4.1. La possibilité, pour le fonctionnaire visé à l'article 26, § 1er, alinéa 1er, de la loi sur le football, de charger un autre fonctionnaire d'entendre l'intéressé en sa défense orale et/ou son avocat a été justifiée comme suit par le législateur :

« Dans le cadre de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, modifiée par la loi du 10 mars 2003, plusieurs tâches de nature procédurale sont attribuées au fonctionnaire désigné par le Roi. L'Arrêté royal du 11 mars 1999 fixant les modalités de la procédure administrative instaurée par la Loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, modifié par l'Arrêté royal du 5 novembre 2002, règle en partie cette question.

En ce qui concerne notamment la présentation orale de la défense, il n'existe toutefois pas de base légale pour faire exécuter cette tâche par les membres de la Cellule Football mise en place par l'Arrêté royal du 15 juin 1999 relatif à la politique de sécurité et de coordination à l'occasion de matches de football.

Il est pratiquement impossible de faire systématiquement exécuter ce genre de mission par un directeur ou un directeur général.

Ce nouveau § 3 permet de confier le lancement de la procédure et l'audition aux membres de la Cellule Football appartenant au moins à la classe A1.

Les fonctionnaires et agents de la Direction générale Politique de Sécurité et de Prévention appartenant au moins à la classe A1 sont également mentionnés, afin de pouvoir remédier à d'éventuelles carences temporaires en personnel.

Cette méthode de travail est également appliquée dans d'autres domaines. Songeons par exemple à ce que prévoit l'article 142 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1437/001, pp. 302-303).

B.4.2. La mesure instaurée par le législateur est en rapport avec les objectifs de prévention et de répression poursuivis par la loi sur le football, le législateur voulant sanctionner rapidement, efficacement et énergiquement les contrevenants à cette loi (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1572/1, pp. 1-2; *Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-1060/3, pp. 5-7). Cet objectif ne pourrait être atteint, selon le législateur, si, dans le cadre de la procédure administrative, le fonctionnaire qui prononce la sanction devait toujours entendre personnellement le contrevenant.

B.5.1. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes, n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui résulte de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.5.2. Lorsqu'il est décidé qu'il y a lieu d'entamer la procédure administrative contre un contrevenant à la loi sur le football, ce dernier est informé des faits pour lesquels la procédure est entamée, de la possibilité pour lui d'exposer par écrit ses moyens de défense, de son droit de présenter oralement sa défense et de se faire assister d'un conseil ainsi que de son droit de consulter son dossier (article 26, § 1er). La décision d'imposer une sanction administrative est motivée (article 29).

B.5.3. Le droit d'être entendu oralement, garanti par l'article 26, § 1er, de la loi sur le football, a pour but d'informer l'administration et d'offrir au citoyen la possibilité d'exposer utilement sa position concernant les questions de fait et de droit qui concernent la sanction administrative envisagée contre lui.

B.5.4. En vertu de l'article 26, § 3, de la loi, le pouvoir d'entendre le contrevenant ne peut être délégué qu'à la catégorie spécifique de fonctionnaires mentionnée dans la loi. Même en l'absence d'une disposition législative explicite, le principe de prudence qui caractérise chaque action administrative commande que le fonctionnaire qui entend le contrevenant présumé fasse un rapport écrit et que le fonctionnaire qui inflige la sanction prenne connaissance de ce rapport avant de prendre une décision. L'intéressé a ainsi la garantie qu'il a pu utilement faire connaître sa position quant aux faits et l'administration peut prendre une décision en connaissance de cause.

B.5.5. La décision du fonctionnaire visé à l'article 26 de la loi sur le football, par laquelle est infligée une sanction administrative, est susceptible d'un recours avec effet suspensif devant un tribunal ayant pleine juridiction et qui peut corriger les défauts éventuels de la procédure administrative (article 28).



B.6. Interprété comme indiqué en B.5.4 et compte tenu des garanties mentionnées en B.5.2 et B.5.5, le fait qu'un contrevenant puisse, dans le cadre de la procédure administrative prévue par la loi sur le football, éventuellement être entendu par un autre fonctionnaire que celui qui décide de la sanction, alors que le principe de la continuité du siège s'applique dans la procédure pénale, ne peut pas être considéré comme une discrimination. Dès lors que la mesure en cause n'implique aucune violation des droits de la défense, elle ne fait pas non plus naître une différence de traitement inadmissible à l'égard des personnes contre lesquelles une procédure administrative est engagée.

B.7. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Interprété comme il est indiqué en B.5.4, l'article 26, § 3, de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, tel qu'il a été inséré par la loi-programme du 27 décembre 2004, ne viole pas 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 29 novembre 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts