

Numéro du rôle : 5049

Arrêt n° 100/2011
du 31 mai 2011

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 18 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, tel qu'il a été modifié par la loi du 25 avril 2007, posée par le Tribunal de police de Malines.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 20 octobre 2010 en cause de l'ASBL « Koninklijke Lierse Sportkring » contre le SPF Intérieur, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 octobre 2010, le Tribunal de police de Malines a posé une question préjudicielle qui, par ordonnance de la Cour du 18 novembre 2010, a été reformulée comme suit :

« L'article 18 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, tel qu'il a été modifié par la loi du 25 avril 2007, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que l'infliction de lourdes amendes administratives n'est pas réservée à la compétence exclusive du pouvoir judiciaire ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'ASBL « Koninklijke Lierse Sportkring », dont le siège est établi à 2500 Lierre, Voetbalstraat 5;

- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 5 avril 2011 :

- ont comparu :

. Me W. Engelen, avocat au barreau de Hasselt, pour l'ASBL « Koninklijke Lierse Sportkring »;

. Me P. Vergucht, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et J. Spreutels ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'ASBL « Koninklijke Lierse Sportkring » fait appel de deux décisions du fonctionnaire délégué de la Direction générale Sécurité et Prévention du Service public fédéral Intérieur, constatant des infractions, à la suite d'inspections menées au stade Herman Vanderpoorten, et infligeant à l'ASBL précitée des amendes administratives de respectivement 4 000 euros et 2 000 euros.

Devant le juge *a quo*, cette ASBL fait valoir que le SPF Intérieur ne serait pas compétent pour infliger les lourdes amendes administratives allant jusqu'à 250 000 euros, prévues par la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football.

Le juge *a quo* pose dès lors la question préjudicielle reproduite plus haut, reformulée par la Cour.

III. *En droit*

- A -

A.1. L'ASBL « Koninklijke Lierse Sportkring » estime que les manquements aux obligations imposées à l'organisateur de certains matches de football par la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football (dénommée ci-après : « loi sur le football ») ne peuvent être assimilés aux infractions commises par un supporter de football.

A l'origine, la Cour européenne des droits de l'homme semblait admettre la possibilité de recourir à des sanctions administratives pour réprimer des infractions, à condition qu'un recours juridictionnel au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme soit ouvert contre ces sanctions, mais elle limitait toutefois cette possibilité aux « infractions mineures » (« *minor offences* »). Cette condition n'a pas été reprise dans une jurisprudence ultérieure, ce qui a amené une certaine partie de la doctrine à défendre la thèse selon laquelle la limitation aux infractions mineures n'avait plus cours. Se pose toutefois la question de savoir si ce point de vue ne doit pas être revu, du moins au niveau du maintien de l'ordre public et de la lutte contre les nuisances, puisqu'en 1998, la Cour européenne a réintroduit dans sa jurisprudence la limitation aux « infractions mineures ». Selon l'ASBL « Koninklijke Lierse Sportkring », les obligations qui sont imposées à l'organisateur de certains matches de football, les manquements à ces obligations et la répression de ceux-ci par de très lourdes amendes ne peuvent être considérés comme relevant des « infractions mineures ».

Selon cette ASBL, le problème qui se pose en l'espèce diffère de celui qui se posait dans les arrêts rendus antérieurement sur la loi sur le football, puisque ces arrêts ne concernaient pas la situation des organisateurs de certains matches de football mais bien celle des supporters de football.

A.2. Se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil des ministres observe que celle-ci a déjà jugé à plusieurs reprises que l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme n'était pas violé par l'intervention préalable d'organes administratifs, corporatifs ou autres ou d'autres juridictions particulières, à condition qu'un recours soit ouvert auprès d'un juge offrant toutes les garanties contenues dans la disposition conventionnelle précitée et ayant pleine juridiction. Par conséquent, l'article 6 de cette Convention ne requiert pas que l'infliction de sanctions administratives soit exclusivement réservée au pouvoir judiciaire lorsque la décision qui sera prise est soumise au contrôle d'un organe juridictionnel de pleine juridiction. Tel est le cas en l'espèce, puisqu'un recours est ouvert auprès du tribunal de police, lequel réexaminera le fond de l'affaire et aura donc pleine juridiction pour se prononcer.

Le Conseil des ministres estime que le choix du législateur d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions administratives ne peut être considéré comme étant discriminatoire en soi. La différence de traitement qui pourrait en résulter n'est discriminatoire que si elle n'est pas raisonnablement justifiée. La possibilité de recourir à des sanctions administratives pour réprimer certaines infractions à la loi sur le football répond, selon le Conseil des ministres, aux objectifs préventifs et répressifs poursuivis par le législateur (arrêt n° 153/2001 du 28 novembre 2001).

- B -

B.1. L'article 18 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, tel qu'il a été modifié par l'article 19 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), dispose :

« Conformément à la procédure prévue au Titre IV de la présente loi, une amende administrative de cinq cents euros à deux cent cinquante mille euros peut être infligée à l'organisateur d'un match national de football ou d'un match international de football qui ne respecte pas les obligations prescrites par ou en vertu des articles 5 ou 10, pour autant que ceux-ci lui soient applicables.

Conformément à la procédure prévue au Titre IV, une amende administrative de cinq cents euros à deux cent cinquante mille euros peut être infligée à l'organisateur d'un match de football qui ne respecte pas les obligations prescrites par ou en vertu des articles 3 ou 4, pour autant que ceux-ci lui soient applicables.

Conformément à la procédure prévue au Titre IV de la présente loi, une amende administrative de cinq cents euros à cent vingt-cinq mille euros peut être infligée à l'organisateur d'un match national de football ou d'un match international de football ou à la fédération sportive coordinatrice qui ne respecte pas les autres obligations prescrites par ou en vertu du Titre II .

Par dérogation aux alinéas 1er et 3, la sanction minimale est :

- 1° cinq mille euros en cas de contravention à l'article 5, alinéa 1er;
- 2° deux mille cinq cents euros en cas de contravention à l'article 5, alinéa 2;
- 3° cinq mille euros en cas de contravention à l'article 6;
- 4° deux mille cinq cents euros en cas de contravention à l'article 10, 6°;
- 5° deux mille cinq cents euros en cas de contravention à l'article 10, 7°;
- 6° deux mille cinq cents euros en cas de contravention à l'article 15, alinéa 4 ».

B.2. Le juge *a quo* demande si l'article 18 de la loi précitée du 21 décembre 1998 (dénommée ci-après : la « loi sur le football ») est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que l'infliction de lourdes amendes administratives ne relève pas exclusivement de la compétence du pouvoir judiciaire.

B.3.1. Au cours des travaux préparatoires relatifs aux 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 organisateurs [...], 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).

B.3.2. Dans les travaux préparatoires de la loi précitée du 25 avril 2007, qui modifie l'article 18 de la loi sur le football, on peut lire ce qui suit :

« Les modifications apportées à l'article 18 ont trait aux sanctions qui peuvent être infligées aux organisateurs de matches de football.

Outre une adaptation due au passage à l'euro, il devient actuellement possible de sanctionner les organisateurs de tous les matches de football lorsqu'ils ne respectent pas les obligations prescrites par ou en vertu des articles 3 ou 4, pour autant que ceux-ci leur soient applicables. Ces organisateurs devaient déjà respecter ces obligations dans le passé, mais il n'y avait aucun moyen de sanction car l'article 18 limitait la possibilité de sanction aux organisateurs de matches nationaux et internationaux de football. Cette modification implique donc que les organisateurs de matches de football autres que les rencontres nationales ou internationales peuvent se voir infliger une sanction lorsqu'ils ne respectent pas les obligations qui leur sont imposées.

En outre, la sanction minimale est alourdie pour non-respect de certaines obligations, à savoir celles qui existent déjà depuis des années et qui sont d'une importance capitale pour une politique efficace de sécurité. Le non-respect de ces obligations peut en effet, dans l'optique de la sécurité, avoir des conséquences graves et/ou entraîner un engagement supplémentaire de la police » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC-51-2873/001, pp. 19-20).

B.4. Les amendes administratives en cause visées sont de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour doit dès lors prendre en compte, dans le contrôle qu'elle exerce au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, les garanties contenues dans l'article 6 de cette Convention et, notamment, la garantie qu'un juge indépendant et impartial puisse exercer un contrôle de pleine juridiction sur l'amende infligée par l'autorité administrative compétente.

B.5. 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.

B.6. L'appréciation de la gravité d'un manquement et la sévérité avec laquelle ce manquement peut être puni relèvent du pouvoir d'appréciation du législateur. Il peut imposer des peines particulièrement lourdes dans des matières où les infractions sont de nature à porter gravement atteinte aux droits fondamentaux des individus et aux intérêts de la collectivité.

C'est dès lors au législateur qu'il appartient de fixer les limites dans lesquelles et les montants à concurrence desquels le pouvoir d'appréciation de l'administration, et par conséquent celui du tribunal, doit s'exercer. La Cour ne pourrait censurer un tel système que

s'il était manifestement déraisonnable (arrêt n° 93/2008 du 26 juin 2008, B.15.3), notamment parce qu'il porterait une atteinte disproportionnée au principe général qui exige qu'en matière de sanctions, rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge (arrêt n° 138/2006 du 14 septembre 2006, B.7.2), ou au droit au respect des biens lorsque la loi prévoit un montant disproportionné et n'offre pas un choix qui se situerait entre cette peine, en tant que peine maximale, et une peine minimale (arrêt n° 81/2007 du 7 juin 2007, B.9.4).

Hormis de telles hypothèses, la Cour empiéterait sur le domaine réservé au législateur si, en s'interrogeant sur la justification des différences qui existent entre les nombreux textes législatifs prévoyant des sanctions pénales ou administratives, elle ne limitait pas son examen, en ce qui concerne l'échelle des peines, aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'il aboutit à une différence de traitement manifestement déraisonnable.

B.7.1. Les amendes administratives prévues par la disposition en cause varient de 500 à 250 000 euros.

En ce qui concerne le montant des amendes, les travaux préparatoires relatifs à l'article 18 originaire de la loi sur le football indiquent :

« Cet article précise le principe de la sanction à l'égard des organisateurs d'un match national de football ou d'un match international de football [...], ainsi que pour tout organisateur en application du Chapitre 1er de la loi. La sanction est une amende administrative qui peut aller de vingt mille francs à, selon les cas, cinq ou dix millions de francs. Une telle amende présente l'avantage de pallier le problème de la responsabilité pénale des personnes morales; elle peut être prononcée par l'administration. [...]

L'alinéa 1er concerne les violations considérées comme très graves aux dispositions du Titre 1er - c'est-à-dire le fait de ne pas conclure de convention avec les services de secours et les autorités ou services administratifs et policiers, le fait d'utiliser un stade ou une partie de stade qui ne satisfait pas aux normes de sécurité et le fait de ne pas observer les mesures indiquées à l'article 10. Il s'agit en effet ici des fondements de la sécurité des matches de football, qui constituent le cœur de la responsabilité des organisateurs, et dont le non-respect est de nature à entraîner les plus grands troubles. L'amende prévue peut dès lors être très élevée (dix millions de francs) » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1572/1, p. 14).

B.7.2. Le contrevenant peut interjeter appel, devant le tribunal de police, de la décision du fonctionnaire qui inflige une sanction administrative, ainsi qu'il ressort de l'article 31, § 1er, de loi sur le football, qui dispose :

« 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 ».

Le juge de police peut donc vérifier si la décision administrative attaquée devant lui est justifiée en fait et en droit et si elle respecte l'ensemble des dispositions législatives et des principes généraux qui s'imposent à l'administration, parmi lesquels le principe de proportionnalité.

B.7.3. Les justiciables disposent donc, contre la sanction administrative qui peut leur être infligée, d'un recours effectif, devant une juridiction indépendante et impartiale, munie d'un pouvoir de pleine juridiction.

B.8. La disposition en cause prévoit une amende administrative qui peut être fixée entre un maximum de 250 000 euros et un minimum de 500 euros. De la sorte, la disposition en cause permet aussi bien à l'administration qu'au juge, lors de son application, d'éviter, le cas échéant, une violation du droit au respect des biens.

B.9. Pour le surplus, il convient de constater que l'appel interjeté devant le tribunal de police suspend l'exécution de la décision d'infliger une amende administrative (article 28, alinéa 2, de la loi sur le football).

En outre, l'article 37 de la loi sur le football prévoit que s'il y a des circonstances atténuantes, les amendes administratives prévues à l'article 18 peuvent être diminuées jusqu'en deçà de leur minimum, sans qu'elles ne puissent être inférieures à 250 euros.

Enfin, même s'il s'agit d'une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, les personnes qui sont condamnées au paiement de l'amende administrative en cause échappent aux inconvénients d'une poursuite pénale, comme le caractère déshonorant qui y est lié et l'inscription de la condamnation au casier judiciaire.

B.10. Il découle de ce qui précède que la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.11. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 18 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, tel qu'il a été modifié par la loi du 25 avril 2007, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 31 mai 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt