

La loi football : quand le législateur joue les prolongations

Benoît GORS¹ - Assistant de recherche au département de droit public de l'UCL
- Avocat au barreau de Bruxelles

— RÉSUMÉ

La présente contribution a pour objet de mettre en évidence les principales modifications que la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV) apporte à la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matchs de football.

— SAMENVATTING

Onderhavige bijdrage strekt er toe de belangrijkste wijzigingen die de wet van 25 april 2007 houdende diverse bepalingen (IV) heeft aangebracht in de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, nader te onderzoeken.

Table des matières

I. Une responsabilisation accrue des organisateurs

Section 1^{ère} Les obligations des organisateurs

§ 1^{er} L'amélioration de la convention de sécurité

§ 2 Le plan interne d'urgence

§ 3 Le soutien au respect des interdictions de stade

Section 2 Renforcement du rôle pivot des stewards

§ 1^{er} Un domaine d'action étendu

§ 2 De nouvelles attributions

Section 3 Plus de sanctions à l'encontre des organisateurs défaillants

II. Une répression hétérogène des auteurs de troubles

Section 1^{ère} L'extension du champ d'application de la loi

§ 1^{er} Le champ d'application *ratione materiae*

§ 2 Les champs d'application *ratione temporis* et *ratione loci*

Section 2 Les modifications apportées aux infractions administratives

§ 1^{er} L'adaptation de plusieurs infractions existantes

§ 2 L'établissement de nouvelles infractions

Section 3 L'éparpillement des sanctions

§ 1^{er} Des sanctions renforcées

§ 2 Des sanctions accessoires

1. Des sanctions administratives

2. Des sanctions judiciaires

3. Des sanctions encadrées

§ 3 Un système de sanctions en cascade

1. Un système original

2. Un système complexe

La loi du 25 avril 2007² portant des dispositions diverses (IV) modifie substantiellement la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matchs de football³.

Cette nouvelle adaptation – pour ne pas dire, à certains égards, réécriture – de la loi football est justifiée par un double constat. D'une part, il est unanimement admis que la police administrative spéciale⁴ qu'institue la loi football a atteint son objectif initial. La violence a, depuis son adoption et sa mise en œuvre, effectivement baissé – et continue de baisser – dans et aux alentours des stades.

¹ L'auteur remercie le professeur D. DÉOM pour la relecture du présent texte et ses précieux conseils.

² M.B., 8 mai 2007.

³ M.B., 3 février 1999 ; ci-après « loi football ». Pour un commentaire de cette loi, voy. not. B. GORS, « De quelques considérations relatives à la loi football », C.D.P.K., 2007, pp. 3-38. Le présent texte a pour objet de présenter les principales modifications apportées à la loi football par la loi du 25 avril 2007.

⁴ Sur la notion de police administrative spéciale, voy. not. Ph. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck, 2002, p. 124 ; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, t. IIème, Bruxelles, Larcier, 1989, p. 1114 et 1115.



La pelouse est rendue aux stars du ballon rond. Les familles reprennent les chemins des stades afin d'assister, dans une ambiance sereine et sécurisée, aux compétitions footballistiques⁵. D'autre part, l'application quotidienne de la loi football, malgré son impact positif indéniable, a également mis en évidence certains dysfonctionnements et difficultés pratiques, qui affectent tant l'effectivité que la praticabilité réelles de cette loi⁶.

Soucieux de poursuivre l'effort entrepris, en termes de sécurisation des stades de football et de leurs alentours, tout en apportant les corrections nécessaires liées à l'application de la loi, le législateur fédéral a remis la loi football sur le métier. Les modifications, à la fois de forme et de fond apportées à cette loi, intègrent l'expérience acquise et se justifient également par la nécessité de s'adapter continuellement aux nouvelles formes de hooliganisme⁷. La volonté qui a présidé à l'adaptation de la loi football est « de faire de cette loi un ensemble cohérent et de prévoir un train complet de mesures »⁸.

Les objectifs poursuivis par la réforme sont donc divers⁹. Ils se traduisent par l'adoption de deux types de mesures qui correspondent aux deux volets de cette police administrative spéciale. La réforme conjugue un accroissement de la prévention (I) avec un renforcement de la répression des débordements (II). A la responsabilisation grandissante des organisateurs de matchs correspond une sanction – ou, en tout cas, une possibilité de sanction – accentuée des auteurs de troubles.

I. Une responsabilisation accrue des organisateurs

La modification du volet préventif de la loi se caractérise essentiellement par la continuité. Le législateur persévère, en effet, dans son choix de lutter contre les incidents susceptibles d'émailler les rencontres footballistiques par la mise en œuvre d'un dispositif préventif, fondé sur un ensemble de mesures structurelles, tant organisationnelles que fonctionnelles. Ce dispositif se traduit par une pluralité d'obligations¹⁰ mises à la charge des organisateurs de matchs ou de la fédération sportive coordinatrice¹¹. La nouvelle mouture de la loi football tend, sur ce point, « à responsabiliser davantage les organisateurs de matchs de football »¹². Pour ce faire, elle modifie certaines obligations des organisateurs (1), elle accroît le rôle des stewards dans le dispositif sécuritaire (2) et elle permet de mieux sanctionner les organisateurs récalcitrants ou défaillants (3).

Section 1^{ère}

Les obligations des organisateurs

La loi du 25 avril 2007 modifie les obligations des organisateurs des matchs sur trois points. D'abord, elle revoit et corrige l'obligation de conclure une convention de sécurité (1). Ensuite, elle institue l'obligation particulière d'établir un plan interne d'urgence (2). Enfin, elle

⁵ L'application « cohérente de la loi football a eu pour effet, au cours des dernières années, une baisse du nombre d'incidents sérieux lors des matchs de football et une baisse d'environ 25 à 30 % du nombre de policiers déployés à l'occasion des matchs de football » (Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 11).

⁶ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 12.

⁷ Sur les règles de comportement propres aux hooligans, voy. B. FINCOEUR, « De la déontologie des hooligans », *Rev. dr. pén.*, 2007, pp. 344-350.

⁸ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), rapport, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/015, p. 5.

⁹ Voy., à cet égard, projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 12.

¹⁰ Voy. loi football, art. 3 à 11.

¹¹ L'organisateur est défini par l'article 2, 4°, de la loi football comme « la personne physique ou morale qui organise ou fait organiser, en tout ou en partie, un match national de football ou un match international de football, à son initiative ou à l'initiative d'un tiers ». Sur cette notion, voy. D. DÉOM et B. GORS, « Le sport et la sécurité », in *Le sport dopé par l'Etat. Vers un droit public du sport ?* (dir. S. DEPRÉ), Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 287 et 288.

¹² Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), rapport, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/015, p. 5.



oblige les organisateurs à participer à l'application effective des interdictions de stade (3).

§ 1^{er} L'amélioration de la convention de sécurité

Les organisateurs de matchs¹³ nationaux de football¹⁴ relevant du championnat national et, de manière résiduaire, les autres organisateurs de matchs nationaux ou internationaux de football¹⁵ étaient déjà contraints de conclure une convention de sécurité avec les autorités en charge du maintien de l'ordre lors des rencontres footballistiques. Le nouvel article 5 de la loi renforce cette obligation. Le rôle essentiel de la convention de sécurité comme outil de la politique locale de sécurité s'en trouve par là-même confirmé¹⁶.

L'obligation de conclure pareille convention appelle plusieurs observations.

La première d'entre elles concerne le *choix* du législateur, qui privilégie ici, en matière de sécurité, l'outil contractuel. Ce choix s'inscrit précisément dans le cadre de la mutation que subit depuis plusieurs années le droit administratif. De plus en plus, les diverses autorités ont recours à la technique contractuelle¹⁷. En réalité, le contrat apparaît comme un instrument de la police administrative spéciale, à côté – et en complément – des procédés de l'action unilatérale¹⁸. La convention de sécurité remplit, à cet égard, une double fonction. D'une part, elle est un élément de responsabilisation des organisateurs de matchs. Elle définit, complémentaiement aux dispositions légales, la responsabilité de l'organisateur dans le déroulement serein du match. D'autre part, la convention précise les obligations prescrites par la loi et

ses arrêtés d'exécution. Elle rend applicable au niveau local, à savoir au stade et à ses alentours, les diverses règles et obligations définies de manière générale et abstraite par les textes légaux. La convention apparaît comme l'instrument le plus à même de réaliser l'objectif fondamental de la loi : assurer la sécurité dans – et aux alentours – des stades de football. Elle permet, en effet, de définir aussi clairement que possible les interventions combinées des différents acteurs lors des matchs. L'avantage indéniable de la convention de sécurité résulte du fait qu'il s'agit d'un instrument négocié. Elle est conclue par les personnes de terrain, qui connaissent la situation spécifique du stade, et qui sont les mieux à même de définir concrètement les mesures spécifiques de sécurité qui garantiront, autant que faire se peut, le bon déroulement de l'événement.

Cette observation conduit à se poser la question du *contenu* de la convention de sécurité. A l'instar de la situation antérieure, la loi ne le définit pas expressément. Il est disséminé aux travers de diverses dispositions légales et réglementaires. La nouvelle loi apporte cependant deux précisions.

Premièrement, elle autorise désormais l'organisateur d'un match national ou international, par dérogation à l'article 10, 4°, à prévoir dans la convention de sécurité que, pour un ou plusieurs matchs, la séparation des spectateurs rivaux n'est pas d'application¹⁹. Cette nouveauté est d'importance. Elle confirme, si besoin en était, que la convention de sécurité ne peut ni assouplir les obligations qui pèsent sur les organisateurs, ni à y déroger, sauf si, bien entendu, la loi l'y autorise expressément. La possibilité pour un organisateur de ne pas procéder à la séparation des supporters des deux équipes qui s'affron-

¹³ Le match de football s'entend de la variante du football qui est jouée par deux équipes de onze joueurs sur du gazon ou un revêtement synthétique, à l'exclusion des matchs destinés à une catégorie féminine ou à une catégorie d'âge déterminée (Loi football, art. 2, 1°).

¹⁴ Le match national de football s'entend du match de football, tel que défini par la loi, auquel participe au moins un club évoluant dans une des deux divisions nationales supérieures (Loi football, art. 2, 2°).

¹⁵ Le match international de football s'entend du match de football, tel que défini par la loi, auquel participe au moins une équipe d'une nationalité autre que belge et qui participe à un championnat étranger ou est représentative d'une nation étrangère (Loi football, art. 2, 3°).

¹⁶ Voy. projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p.14.

¹⁷ Voy., à ce sujet, M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Bruxelles, Story- Scientia, 1991. *Adde* : le numéro spécial de la revue de droit de l'ULB consacré au thème : « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? » (*Rev. dr. ULB*, 2006, n° 33, p. 67 à 362).

¹⁸ Voy. par exemple en matière économique P. QUERTAINMONT, *Droit public économique. Interventionnisme économique des pouvoirs publics*, 4^{ème} éd., Waterloo, Kluwer, 2007, pp. 265 et svt. Sur les outils unilatéraux de la police administrative, voy. M.-A. FLAMME, *op. cit.*, p. 1104 et 1105.

¹⁹ Loi football, art. 10bis.



tent est soumise à plusieurs conditions cumulatives. La convention de sécurité doit prévoir expressément cette possibilité d'exemption. Plus encore, elle doit préciser le ou les matchs qui seront concernés par cette mesure²⁰. En outre, la convention doit détailler les mesures de sécurité alternatives à la séparation des supporters²¹, qui sont susceptibles de garantir le bon déroulement de la compétition et qui ne peuvent se traduire *de facto* par un engagement supplémentaire de policiers sur le terrain²². Parmi ces mesures, l'organisateur pourrait engager un nombre complémentaire de stewards, placer plus de caméras de surveillance²³ ou limiter le nombre de places disponibles dans les tribunes pour le match concerné.

Secondement, la convention de sécurité doit préciser la capacité de sécurité du stade. Cette notion est désormais définie par l'article 2, 11°, de la loi²⁴. L'arrêté royal du 2 juin 1999 déterminant les normes de sécurité à respecter dans les stades de football²⁵ faisait déjà référence, en son article 1^{er}, 11°, à cette notion. Celle-ci s'entendait jusqu'à présent de la capacité « convenue avec les parties concernées » dans la convention de sécurité « ou imposée pour des raisons de sécurité ». Les parties cocontractantes doivent, par conséquent, convenir d'un commun accord du nombre maximum de personnes qui pourront effectivement y accéder²⁶. La circonstance que cette notion est désormais consacrée par la loi a pour conséquence que les organisateurs qui ne respecteraient pas cette obligation s'exposent aux sanctions prévues à cet égard par la loi. Le caractère contraignant de cette obligation s'en trouve par là-même renforcé. De plus, la capacité de sécurité apparaît comme un élément, parmi d'autres, à l'aune duquel la responsabilité de l'organisa-

teur pourra, le cas échéant, être appréciée.

Au niveau de la *procédure* de conclusion de la convention, la nouvelle loi ne contient pas, à proprement parler, d'innovations. Comme par le passé, elle impose uniquement la date à laquelle la convention doit être conclue. Selon le cas, la convention doit être signée au moins huit jours avant le début du championnat s'il commence avant le 1^{er} août ou au moins huit jours avant le match (ou encore le premier des matchs de la série) auquel (ou à laquelle) la convention s'applique. De plus, un exemplaire²⁷ original de la convention de sécurité doit être envoyé, dans le délai concerné, au Ministre de l'intérieur²⁸.

La nouveauté essentielle, en matière de convention de sécurité, réside dans le fait que la loi autorise, désormais, une *sanction* effective minimale²⁹ – plus lourde – à l'encontre des organisateurs récalcitrants, à savoir ceux qui n'élaborent pas ou élaborent tardivement la convention, ceux qui la communiquent tardivement ou encore ceux qui, dans l'élaboration de la convention, témoignent d'un manque flagrant de professionnalisme ou de préparation³⁰.

§ 2 Le plan interne d'urgence

Les organisateurs d'un match national ou international de football ont, désormais, l'obligation d'établir un plan interne d'urgence³¹. Cette obligation appelle trois observations qui tiennent à son origine, à son contenu et à sa portée.

Cette nouvelle obligation pour les organisateurs trouve son *origine* dans l'arrêté royal du 16 février 2006

²⁰ Sont ainsi visés les matchs amicaux ou certains matchs à faible risque, où le mélange des supporters ne présente *a priori* pas « de conséquences fâcheuses du point de vue de la sécurité » (Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p.17).

²¹ Loi football, art. 10bis.

²² *Ibidem*, p. 17.

²³ *Ibidem*, p. 17.

²⁴ Cette notion est examinée plus avant au point I, section 3.

²⁵ *M.B.*, 10 juillet 1999.

²⁶ Voy. l'annexe 1 de l'A.R. du 2 juin 1999 déterminant les normes de sécurité à respecter dans les stades de football.

²⁷ S'agissant, plus que vraisemblablement d'un contrat synallagmatique, la convention de sécurité devra être conclue en autant d'exemplaires qu'il n'y a de parties contractantes, et ce conformément à l'article 1325 du Code civil.

²⁸ Loi football, art. 5.

²⁹ Voy. *Infra*, I, section 3.

³⁰ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 14.

³¹ Loi football, art. 10, 7°.



relatif aux plans d'urgence et d'intervention^{32 33}. L'article 5 de cet arrêté définit le plan interne d'urgence comme le « document au niveau de l'entreprise et/ou de l'institution, visant à limiter les conséquences néfastes d'une situation d'urgence par la mise au point de mesures matérielles et organisationnelles d'urgence adaptées, rédigé par l'entreprise et/ou l'institution concernée »³⁴. « La finalité d'un plan interne d'urgence est de permettre de réagir de manière aussi adéquate que possible à une situation d'urgence qui apparaît au sein d'une entreprise ou d'une institution ou qui apparaît au niveau externe mais dans laquelle l'entreprise ou l'institution est impliquée »³⁵. En greffant la notion de plan interne d'urgence au contexte particulier de la loi football, le législateur étend la nécessité de prévenir les risques liés au rassemblement de personnes dans un même endroit et aux situations d'urgence³⁶ qui peuvent en résulter³⁷.

La loi est peu diserte sur le *contenu* du plan interne d'urgence. Elle laisse le soin au Roi de déterminer les dispositions minimales de ce dernier. Elle précise, toutefois, que le plan doit organiser l'évacuation du stade. Le plan interne d'urgence devra conjuguer des mesures matérielles et organisationnelles³⁸, qui traduisent concrètement la finalité qui lui est assignée. Il devrait, par exemple, prévoir les modalités d'alerte, la plus rapide possible, des services externes d'intervention³⁹.

Les organisateurs assument une double *responsabilité* par rapport au plan interne d'urgence. Responsabilité dans l'*élaboration* du plan, d'abord. C'est à l'organisateur qu'il revient d'élaborer le plan interne d'urgence du stade qui abrite le match national ou international de football. Lors de son élaboration, « l'organisateur doit veiller à la cohérence du plan interne d'urgence avec le plan externe d'urgence et d'intervention communal et provincial concerné »⁴⁰. Responsabilité dans la *praticabilité* du plan, ensuite. La loi exige⁴¹, en effet, que le plan interne d'urgence soit testé annuellement, par l'organisateur avec tous les partenaires concernés, durant les deux premières années qui suivent l'entrée en vigueur de la présente disposition ou dans les deux premières années durant lesquelles un organisateur tombe dans le champ d'application de celle-ci⁴². Par la suite, le plan doit être testé tous les trois ans. Il appartient au Roi de fixer les modalités du test, et dès lors, semble-t-il, d'assurer un contrôle concret tant de la fiabilité que de l'exécution réelle du plan élaboré – jusqu'alors théoriquement –⁴³.

§ 3 Le soutien au respect des interdictions de stade

Il incombe, désormais, également aux organisateurs d'un match national ou international de football d'« apporter

³² M.B., 15 mars 2006. Cet arrêté trouve son origine, à tout le moins partiellement, dans l'article 2^{ter} de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

³³ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 15.

³⁴ Force est de constater que l'arrêté royal du 16 février 2006 ne s'applique pas aux organisateurs de matchs. Comment cela se pourrait-il d'ailleurs ? Il ne s'agit ni d'entreprises, ni d'institutions.

³⁵ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 16.

³⁶ L'article 6, § 2, de l'arrêté royal 16 février 2006 définit la situation d'urgence comme « tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé de personnes et/ou contre des intérêts matériels importants, et qui nécessite la coordination des disciplines afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes ».

³⁷ Dans le cadre de l'arrêté royal du 16 février 2006, c'est la situation d'urgence ou la menace de situation d'urgence qui justifie la mise en œuvre des plans (internes et externes) d'urgence (voy. art. 6, § 1^{er}).

³⁸ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 16.

³⁹ *Ibidem*, p. 16.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 16.

⁴¹ Loi football, art. 10, 7°.

⁴² La loi vise, par exemple, l'accession d'un club à la deuxième division (Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 16).

⁴³ La logique du système voudrait que si, à la suite d'un test, un plan apparaît défectueux ou difficilement praticable, un nouveau plan soit élaboré ou, à tout le moins, que le plan existant soit amendé.



un soutien au respect des interdictions de stade »⁴⁴.

Cette nouvelle obligation ne peut manquer d'intriguer tant par sa formulation que par sa portée.

Quelle qualification faut-il réserver à cette nouvelle obligation ? S'agit-il d'une obligation de résultat ou d'une obligation de moyens ? Il semble que les organisateurs n'assument qu'une obligation de moyens⁴⁵. Cette interprétation résulte de l'utilisation de la formulation « apporter son soutien ». Les organisateurs doivent tout mettre en œuvre, dans toute la mesure du possible, pour que les interdictions de stade prononcées à l'encontre des auteurs de troubles⁴⁶ soient effectives, c'est-à-dire pour que ces interdictions soient observées. Toutefois, il ne saurait être reproché à un organisateur d'avoir laissé pénétrer dans l'enceinte du stade une personne qui fait l'objet d'une telle interdiction, pour autant évidemment qu'il ait pris les mesures utiles pour refouler ce type de personne. Dans ce cas, il semble logique qu'il n'encoure aucune sanction.

Il transparaît, d'emblée, de cette nouvelle obligation que les organisateurs sont appelés à devenir un maillon, parmi d'autres, dans le dispositif qui tend à rendre effectives les interdictions de stade⁴⁷. Ils sont appelés à jouer un rôle, certes subsidiaire, mais essentiel, aux côtés des services de sécurité – et notamment des « spotters » – en ce domaine. « Il peut en être ainsi dans un premier temps par le processus de la gestion des billets, mais également

via la vidéosurveillance (emploi des caméras pour trouver des personnes frappées d'interdiction de stade) et les stewards qui connaissent dans certains cas les personnes à qui une interdiction de stade a été imposée »⁴⁸.

Se pose dès lors la question des moyens dont disposent les organisateurs afin d'apporter un soutien au respect des interdictions de stade. La loi prévoit, dans un souci de faciliter l'accomplissement de leur nouvelle mission, que des photographies des personnes frappées d'une interdiction de stade peuvent être communiquées aux organisateurs par les services de police⁴⁹. Il est, en effet, apparu qu'il était « pratiquement impossible de contrôler efficacement le respect des interdictions de stade » sur la seule « base d'une liste de noms »⁵⁰. Afin de prévenir d'éventuelles dérives, le législateur a encadré cette communication de données relatives aux interdictions de stades de plusieurs garde-fous. D'abord, cette communication doit s'opérer par le biais du responsable de la sécurité⁵¹. Ensuite, les photographies ne peuvent être conservées que durant la période pendant laquelle court l'interdiction de stade, « elles doivent ensuite être détruites ou restituées à la police »⁵². Enfin les personnes qui peuvent utiliser les photos et les données relatives aux interdictions de stade sont astreintes au secret professionnel⁵³.

Que doit faire l'organisateur s'il constate la présence, dans le stade ou à ses alentours, d'une personne faisant

373

⁴⁴ Loi football, art. 10, 8°.

⁴⁵ Selon G. CORNU, l'obligation de moyens s'entend de l'« obligation, pour le débiteur, non de parvenir à un résultat déterminé mais d'y appliquer ses soins et ses capacités [...] de telle sorte que la responsabilité du débiteur n'est engagée que si le créancier prouve, de la part de ce débiteur, un manquement à ses devoirs de prudence et de diligence » (*Vocabulaire juridique*, 8^{ème} éd., 2000, Paris, PUF, p. 586).

⁴⁶ Deux éléments doivent être rappelés. D'une part, l'interdiction de stade est la sanction administrative novatrice créée par la loi football pour garantir le système qu'elle met en place. D'autre part, il n'y a pas, à proprement parler, une interdiction de stade, mais bien trois types d'interdiction de stade : administrative, judiciaire et à titre de mesure de sécurité (sur ces éléments, voy. B. GORS, *op. cit.*, p. 29, 35 et 37). Il y a lieu de penser, compte tenu de la formulation générale et donc englobante de l'article 10, 11°, de la loi football, que cette nouvelle obligation vaut pour tous les types d'interdiction de stade.

⁴⁷ Sur le renforcement de l'efficacité de cette sanction, voy., *Infra*, II, section 3, § 2.

⁴⁸ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 16 et 17.

⁴⁹ Loi football, art. 43bis. L'identité de la personne doit être indiquée visiblement sur la photo.

⁵⁰ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 36.

⁵¹ L'exposé des motifs laisse entendre qu'un ou plusieurs stewards peuvent être mobilisés pour contribuer au contrôle des interdictions de stade (Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 36). Ce que confirment les articles 17, alinéa 2 et 43bis, § 2 de la loi.

⁵² Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 36.

⁵³ En effet, l'organisateur, le responsable de la sécurité ou le steward qui communique les renseignements et la documentation relatifs à ces interdictions de stade à des tiers peut encourir l'une des peines prévues à l'article 458 du Code pénal.



l'objet d'une interdiction de stade ? Dans une telle hypothèse, l'organisateur doit directement en informer les services de police afin qu'ils puissent « prendre les mesures qui s'imposent (éloignement éventuel du stade, rédaction d'un procès-verbal, etc.) »⁵⁴.

Section 2

Renforcement du rôle pivot des stewards

Les stewards jouent un rôle essentiel dans le dispositif sécuritaire établi par la loi football. « Le déploiement de stewards apporte une contribution constructive à la réduction de la mobilisation policière »⁵⁵. Ce rôle pivot est confirmé par la nouvelle loi, qui étend tant le domaine d'action (1) que les attributions des stewards (2).

§ 1^{er} Un domaine d'action étendu

La reconnaissance de l'apport positif des stewards dans la sécurisation des matchs de football se concrétise, d'abord, par une nouvelle définition du steward. Désormais, le steward s'entend de la « personne physique, engagée par l'organisateur en vertu de l'article 7, pour accueillir et assister les spectateurs lors d'un match national de football, d'un match international de football ou lors de tout événement footballistique [...] afin d'assurer le bon déroulement de la rencontre ou de l'événement footballistique pour la sécurité des spectateurs »⁵⁶. L'événement footballistique est défini, pour sa part, comme « tout match ou entraînement auquel participent des joueurs de football, que ce soit sur du gazon, du revêtement synthétique ou en salle »⁵⁷.

En utilisant une formulation générique, tel qu'événement footballistique, la loi étend – considérablement – le champ d'intervention *ratione materiae* des stewards. Alors que leurs missions se cantonnaient aux matchs nationaux ou internationaux de football, dans le stade et – pour certaines tâches seulement – dans le périmètre du stade, désormais le « déploiement de stewards est également possible pour les entraînements ainsi que pour les matchs (et les entraînements) en salle » ou les matchs qui « ne sont pas de nature nationale ou internationale »⁵⁸. Il s'agit là d'une faculté offerte aux organisateurs, et en aucun cas d'une obligation. En effet, l'article 7 de la loi – qui reste inchangé – n'impose pas d'engager des stewards lors des événements footballistiques⁵⁹.

Cette extension du champ d'intervention matériel des stewards amène à se poser la question de savoir quelles sont les tâches que ceux-ci peuvent accomplir, à l'occasion des événements footballistiques pour lesquels ils sont déployés. Ces tâches sont-elles identiques quelle que soit la manifestation sportive pour laquelle les stewards sont engagés ? Au contraire, varient-elles en fonction du type de manifestation ? La réponse à cette question est plus complexe qu'il ne pourrait y paraître à première vue. A suivre l'article 12 de la loi, pour toutes les tâches des stewards (à savoir celles définies aux articles 14 à 17 de la loi) « les stewards peuvent également intervenir lors de tout événement footballistique »⁶⁰. Comme le souligne la section de législation du Conseil d'Etat, la formulation de cette disposition « implique que pour d'autres tâches, [les stewards] ne pourraient intervenir que pour les rencontres nationales ou internationales »⁶¹. Or, à défaut de précisions, il y a lieu de considérer que les stewards exercent, à l'occasion des événements footbal-

⁵⁴ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 37.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 12.

⁵⁶ Loi football, art. 2, 5°.

⁵⁷ Loi football, art. 2, 10°.

⁵⁸ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 14.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 13.

⁶⁰ Et cet article de poursuivre : « dans ce cas, ces stewards doivent satisfaire aux conditions minimales de recrutement et de formation, telles que prévues par et en vertu de l'article 8 ». Cette formulation est malheureuse. Elle pourrait induire en erreur. Elle laisserait penser qu'il y a certains événements où des « stewards » qui ne répondent pas aux exigences de l'article 8 de la loi football pourraient être déployés. Or, tel n'est évidemment pas le cas. Partant, cet article est inutile dès lors que cette exigence « va de soi » qu'elle fait visiblement double emploi avec l'article 8, qui « est rédigé de manière générale » et qui « vaut pour tous les stewards » (Voy. projet de loi portant des dispositions diverses (IV), avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 229).

⁶¹ *Ibidem*, p. 229.



listiques, l'ensemble des tâches qui leur sont dévolues par la loi⁶².

§ 2 De nouvelles attributions

Le champ d'intervention *ratione materiae* des stewards est également étendu. A côté des compétences nouvelles qui leur sont dévolues, les stewards assument aussi des fonctions déléguées afin de permettre aux organisateurs de remplir leurs obligations.

Désormais, la possibilité pour les stewards, comme pour le responsable de la sécurité, de donner des directives aux spectateurs dispose d'un ancrage légal⁶³. Deux types de directives sont distinguées par la loi. Les premières sont destinées à garantir la sécurité des spectateurs⁶⁴. Les secondes doivent permettre de veiller au respect du règlement d'ordre intérieur du stade. Le non-respect des directives données peut, au surplus, être administrativement sanctionné⁶⁵.

Le législateur multiplie également les cas dans lesquels les stewards peuvent refuser l'accès au stade à une personne qui s'y présente⁶⁷. Ainsi, les stewards peuvent refouler quiconque ne respecte pas le règlement d'ordre intérieur du stade ainsi que toute personne dont ils savent qu'elle fait l'objet d'une interdiction de stade.

De la combinaison de ces compétences, il résulte que le règlement d'ordre intérieur est appelé à devenir, plus

encore qu'il ne l'était, un outil de gestion active de la sécurité dans le stade. La loi donne en effet aux stewards ainsi qu'au responsable de la sécurité les moyens de faire respecter ce règlement.

La loi impose, par ailleurs, aux organisateurs plusieurs obligations destinées à offrir un maximum de garanties en cas d'évacuation urgente du stade⁶⁸. Il revient aux stewards d'assurer la mise en œuvre de ces obligations, sous le contrôle et sous la responsabilité de l'organisateur. La loi distingue, par conséquent, le débiteur de ces obligations de leur exécutant. L'organisateur en assume la responsabilité, tandis que les stewards sont chargés de leur réalisation sur le terrain.

Les obligations destinées à garantir l'évacuation urgente du stade sont au nombre de deux. D'une part, il revient aux stewards, sous la direction de l'organisateur, d'assurer la fluidité des voies d'accès et d'évacuation du stade, en veillant à ce que celles-ci soient dégagées en permanence⁶⁹. D'autre part, l'organisateur veille à ce qu'un steward soit placé en permanence à chaque porte d'évacuation, durant la période au cours de laquelle le stade est accessible aux spectateurs, afin qu'il puisse l'ouvrir sans difficulté en cas de besoin⁷⁰.

En inscrivant littéralement ces obligations dans la loi, le législateur a entendu remédier à une dérive qui consistait pour certains organisateurs à « faire fi de leur responsabilité » en estimant que ces obligations ne leur incom-

⁶² La section de législation du Conseil d'Etat avait pourtant indiqué qu'il y aurait « lieu de préciser, à tout le moins dans l'exposé des motifs, quelles sont ces autres tâches que les stewards ne peuvent remplir que lors des rencontres nationales ou internationales de football » (*Ibidem*, p. 229). L'exposé des motifs souligne uniquement que les stewards « ne possèdent pas les compétences prévues à l'article 13 dans le cadre d'événements footballistiques » (Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 18). Ce qui est somme toute logique – et même tautologique – puisque cet article est repris sous une autre section de la loi consacrée aux compétences des stewards et non à leurs tâches.

⁶³ Loi football, art. 13, al. 4.

⁶⁴ Il serait logique que les directives relatives à la sécurité générale soient prises par le responsable de la sécurité et mises en œuvre par les stewards. Ceux-ci conservant l'initiative pour les directives qui se concentrent sur la sécurité individuelle des spectateurs.

⁶⁵ *A contrario*, il semble résulter du texte de la loi que les responsables de la sécurité et les stewards n'ont la possibilité de donner des directives et des injonctions aux joueurs, aux membres du corps arbitral et aux divers membres du staff des équipes. Cette interprétation risque d'engendrer de délicats problèmes en cas de troubles dans l'enceinte du stade. L'on n'aperçoit pas le motif d'exclure d'emblée ces catégories de personnes de la compétence directoriale des responsables de la sécurité et des stewards. D'autant plus que l'article 21 *bis* de la loi football qui érige en infraction le fait de ne pas obtempérer à ces directives ou injonctions utilise le pronom plus englobant « quiconque ».

⁶⁶ Loi football, art. 21 *bis*.

⁶⁷ Loi football, art. 13, al. 3.

⁶⁸ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 18.

⁶⁹ Voy. loi football, art. 15, al. 3. Cette tâche était déjà dévolue auparavant aux stewards, mais dans une version atténuée.

⁷⁰ Voy. loi football, art. 15, al. 4.



baient légalement pas et dès lors qu'ils ne devaient pas s'y soumettre⁷¹. Désormais, l'organisateur qui ne veille pas à la correcte mise en œuvre de celles-ci s'expose aux sanctions administratives prévues par la loi.

Section 3

Plus de sanctions à l'encontre des organisateurs défaillants

La loi permet de mieux sanctionner les organisateurs qui ne respectent pas les obligations qui leur incombent. Ce renforcement du caractère répressif de la loi à l'égard des organisateurs défaillants ou, tout simplement, récalcitrants se traduit par l'adoption de trois types de mesures.

Une extension du champ des organisateurs susceptibles de faire l'objet d'une sanction, d'abord. Auparavant, les obligations générales de prévention et de préservation⁷² ainsi que de sécurisation⁷³ n'étaient sanctionnées que dans le chef des organisateurs de matchs nationaux ou internationaux de football, au sens de l'article 2, alors même que lesdites obligations possédaient déjà une portée générale. Cette antinomie⁷⁴ a été résolue à la faveur d'une modification de l'article 18 de la loi. Désormais, ce sont tous les organisateurs de matchs qui peuvent se voir infliger une sanction lorsqu'ils ne respectent pas les obligations générales qui leur sont imposées⁷⁵.

*Une sanction minimale alourdie*⁷⁶, ensuite. Désormais, le non-respect de certaines obligations particulières

par les organisateurs fait l'objet d'une sanction minimale qui est fixée par la loi elle-même⁷⁷, en-dessous de laquelle il ne peut être descendu, sauf circonstances atténuantes⁷⁸. Par rapport au seuil commun pour les amendes administratives sanctionnant les organisateurs défaillants, fixé à 500 euros, l'amende minimale propre à certaines obligations particulières est de 2000 euros. L'alourdissement de la sanction minimale propre à certaines obligations particulières tient au caractère particulièrement important de celles-ci. « 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 »⁷⁹.

*Une nouvelle sanction*⁸⁰, enfin. Le bourgmestre du lieu où se trouve le stade peut désormais « procéder à la réduction de la capacité de sécurité du stade telle que définie à l'article 2, 11° » si l'organisateur ne respecte pas l'une des « obligations cruciales » « dans le cadre de la sécurité lors des matchs de football »^{81 82}.

Cette nouvelle sanction, parce qu'il apparaît que tel est bien le cas⁸³, pose trois questions au moins qui ont respectivement trait à son champ d'application, à son utilité et aux garanties éventuelles qui l'entourent.

Les hypothèses pouvant donner lieu à cette sanction sont limitativement énumérées par la loi. Elles sont au nombre de trois. Le fait pour un organisateur de ne pas avoir à sa disposition un responsable de la sécurité dûment mandaté, le non-respect d'une ou plusieurs dispo-

⁷¹ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 19.

⁷² Loi football, art. 3.

⁷³ Loi football, art. 4.

⁷⁴ B. GORS, *op. cit.*, p. 24.

⁷⁵ Loi football, art. 18, al. 2.

⁷⁶ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 20.

⁷⁷ Loi football, art. 18, al. 4.

⁷⁸ Voy. la formulation de l'article 37 de la loi football.

⁷⁹ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 20.

⁸⁰ L'exposé des motifs considère, toutefois, que « la réduction de la capacité de sécurité du stade ne peut pas être considérée comme une sanction [...] » (*Ibidem*, p. 15).

⁸¹ *Ibidem*, p. 14 et 15.

⁸² Loi football, art. 8bis.

⁸³ Il s'agit en effet d'une mesure individuelle grave qui porte atteinte à la situation existante de l'organisateur et qui tend à garantir la correcte exécution d'obligations qui lui incombent légalement. La réduction de la capacité de sécurité du stade est liée à un comportement fautif de l'organisateur. Cette sanction aura, à ne pas en douter, un impact pécuniaire négatif pour ce dernier, qui ne pourra vendre que moins de tickets. Sur la définition de la sanction administrative, voy. Th. BOMBOIS et D. DEOM, « La définition de la sanction administrative », in *Les sanctions administratives* (dir. R. ANDERSEN, D. DEOM et D. RENDERS), Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 25 et sv.



sitions de la convention de sécurité visée à l'article 5 de loi et, enfin, « la non-satisfaction à un ou plusieurs aspects liés au nombre de stewards, à leur hiérarchie, aux compétences et aux tâches du responsable de la sécurité, ou la non-satisfaction aux conditions minimales de recrutement, de formation et de capacité que les stewards et les responsables de la sécurité doivent remplir »⁸⁴.

La question de l'utilité de cette nouvelle sanction se pose à l'égard de son objet. La loi autorise, dans les cas prévus à l'article 8*bis*, le bourgmestre du lieu où se trouve le stade à procéder à la réduction de la capacité de sécurité du stade. Cela signifie concrètement que le bourgmestre peut limiter le nombre de personnes – et plus particulièrement des supporters – qui pourront effectivement accéder au stade en deçà du chiffre contenu dans la convention de sécurité. Selon l'exposé des motifs, « la réduction de la capacité de sécurité peut avoir lieu dans une ou plusieurs tribunes, ou porter sur l'ensemble du stade »⁸⁵. A bien y regarder, il semble que le bourgmestre tire de la loi football la compétence de fermer tout ou partie du stade, à titre de sanction, mais aussi et surtout pour des raisons de sécurité⁸⁶. La question de l'utilité de cette sanction se pose à cet égard avec une acuité particulière. L'article 8*bis* de la loi football ne fait-il pas, dans une certaine mesure, double emploi avec les articles 133 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale ? Sur la base de ces dispositions, le bourgmestre pouvait déjà, semble-t-il, pour autant que les conditions prévues fussent réunies, prendre une mesure de fermeture (partielle ou totale) de stade⁸⁷. L'article 8*bis* serait-il, dès lors, frappé d'inutilité

ab initio ? Cette conclusion serait à la fois hâtive et inexacte. Les hypothèses sont différentes. Dans un cas, il s'agit d'une sanction administrative, dans le second d'une mesure de police générale. De plus, les conditions de mise en œuvre de la mesure de fermeture (partielle) du stade divergent selon le fondement légal utilisé. Au contraire des articles 133 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, l'article 8*bis* n'impose pas de conditions spécifiques à observer avant de procéder à la réduction de la capacité de sécurité du stade⁸⁸. Cet article, lu en combinaison avec l'article 2, 11°, limite uniquement les hypothèses dans lesquelles une telle sanction peut être prise et précise le motif de celle-ci : la sécurité.

Se pose dès lors la question des garanties qui encadrent – ou qui devraient encadrer – la mise en œuvre de cette sanction. Certes, la loi football est muette sur ce point⁸⁹. Il n'en demeure pas moins que les principes généraux du droit administratif devraient, semble-t-il, trouver à s'appliquer à la décision du bourgmestre compétent de réduire la capacité de sécurité du stade. S'agissant d'une mesure grave et défavorable à l'organisateur, le principe général *audi alteram partem* devrait être respecté⁹⁰. En vertu de ce principe, le bourgmestre ne pourrait prendre la sanction qu'après que l'organisateur ait valablement pu faire valoir ses moyens de défense. D'autres règles devraient encore être prises en considération. L'on pense plus particulièrement au principe de proportionnalité de la sanction, à la règle de la motivation formelle des actes administratifs unilatéraux...⁹¹ La loi football n'ayant pas prévu de recours spécifiques à cette

⁸⁴ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 15.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 15.

⁸⁶ Voy. la formulation de l'article 2, 11°, de la loi football.

⁸⁷ Voy. B. GORS, *op. cit.*, p. 11.

⁸⁸ « Cet article confère au bourgmestre [...] la possibilité d'intervenir immédiatement lorsque la sécurité est mise en danger et de mettre, par le biais de la réduction de la capacité de sécurité du stade, la pression sur l'organisateur afin que ce dernier veille à entreprendre les démarches nécessaires pour remplir ses obligations. Mener une procédure administrative ou civile prend en effet le temps qu'il faut, alors que, dans l'optique de la sécurité, il peut s'avérer nécessaire d'entreprendre des démarches sur-le-champ » (Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 15).

⁸⁹ L'on remarquera, à cet égard, que la loi ne définit pas la durée, qu'elle soit minimale ou maximale, de cette sanction. Le bourgmestre possède, dès lors, un large pouvoir d'appréciation en la matière. La loi ne précise pas non plus si la sanction est levée d'office lorsque les obligations mises à charge de l'organisateur sont remplies. Une telle solution devrait, à notre sens, prévaloir.

⁹⁰ Sur ce principe, voy. e.a. P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, v° « *audi alteram partem* », Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 27 à 30 ; D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et F. PIRET, « Le régime juridique de la sanction administrative », in *Les sanctions administratives*, *op. cit.*, p. 199 et svt.

⁹¹ Voy. D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et F. PIRET, *op. cit.*, p. 195 et svt. *Adde* : par identité de motifs à propos de l'article 134*quater* de la nouvelle loi communale, P. GOFFAUX en coll. de F. GOSSELIN, « L'article 134*quater* de la nouvelle loi communale », in *Les sanctions administratives*, *op. cit.*, p. 360 et svt.



mesure, il y a lieu de penser que les recours de droit commun sont ouverts à l'encontre de celle-ci. S'agissant d'une décision faisant grief, elle pourrait, semble-t-il, être déférée à la censure de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ou, le cas échéant, être écartée par le juge judiciaire, sur la base de l'article 159 de la Constitution.

II. Une répression hétérogène des auteurs de troubles

La modification du volet répressif de la loi se caractérise par un durcissement de la sanction à l'encontre des personnes qui créent des incidents à l'occasion des matchs de football. Pour ce faire, le législateur renforce l'arsenal répressif mis à la disposition des autorités compétentes afin de permettre à celles-ci de « lutter plus sévèrement contre les auteurs de troubles »⁹² et donc de mieux les sanctionner, c'est-à-dire de les punir à l'aide de mesures plus adéquates. Ce renforcement s'opère par l'entremise d'une extension du champ d'application des dispositions répressives de la loi (1), de l'établissement de nouvelles incriminations (2) et sanctions (3) et de diverses adaptations procédurales⁹³.

Section 1^{ère}

L'extension du champ d'application de la loi

Le champ d'application des dispositions relatives à la répression administrative (titre III de la loi) est étendu tant *ratione materiae* (1) que *ratione temporis* et *ratione loci* (2).

§ 1^{er} Le champ d'application *ratione materiae*

Jusqu'à présent, le titre III de la loi était applicable de manière générale à des faits commis à l'occasion d'un match national ou international de football. Ce n'était

que de manière dérogatoire, pour certaines infractions seulement, que ce titre était applicable à des faits commis à l'occasion d'un match de football opposant deux équipes de troisième division. Désormais, les dispositions relatives à la répression administrative sont applicables à des faits commis pendant toute la période durant laquelle le stade où se déroule un match national ou international de football, ou un match de football auquel participe au moins une équipe de troisième division nationale, est accessible aux spectateurs⁹⁴. Cette extension du champ d'application *ratione materiae* de la loi est donc double. D'une part, ce sont tous les faits administrativement répréhensibles qui sont visés. D'autre part, la participation d'une seule équipe de troisième division suffit à rendre le titre III de la loi applicable aux incidents qui émaillent la rencontre. Cette extension a été justifiée par le nombre croissant d'incidents lors de rencontres footballistiques auxquelles la loi football ne s'appliquait pas et qui ont engendré un déploiement plus important des forces de police⁹⁵.

La seconde innovation tient au fait que le non-respect des interdictions de stade ou de périmètre⁹⁶ est également rendu punissable pour les matchs de football auxquels participe au moins une équipe de promotion⁹⁷. Cette modification tend à remédier à la situation où, lorsqu'une équipe de troisième division était reléguée en promotion, ses supporters, condamnés à une interdiction de stade qui ne l'observaient pas, n'étaient passibles d'aucune sanction⁹⁸.

Si cette double extension doit être saluée, une question ne peut toutefois manquer de se poser. Ne conviendrait-il pas de poursuivre l'effort en étendant plus encore le champ d'application *ratione materiae* de la loi football ? Compte tenu des incidents de plus en plus nombreux et violents qui émaillent les rencontres footballistiques des divisions inférieures, tant sur le terrain que dans les tribunes, n'est-il pas temps de rendre la loi football applicable, à tout le moins dans son titre III, à toutes les rencontres sans avoir égard à la division à laquelle appartiennent les équipes qui y participent ? Le retour au calme dans les stades ne passe-t-il pas par une

⁹² Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), rapport, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/015, p. 6.

⁹³ Les adaptations procédurales ne seront pas examinées dans le cadre de la présente étude.

⁹⁴ Loi football, art. 19, al. 1^{er}.

⁹⁵ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 20.

⁹⁶ Sur l'interdiction de périmètre, voy. *Infra*, II, section 3, § 2.

⁹⁷ Loi football, art. 19, al. 3.

⁹⁸ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 21.



possibilité de sanctionner toute personne qui profite des occasions données par les matchs de football pour créer des incidents ?

§ 2 *Les champs d'application ratione temporis et ratione loci*

La modification de la loi en 2003 était déjà marquée du sceau de l'extension de son champ d'application. Les auteurs de la loi avaient pris conscience que les troubles provoqués par un match de football n'avaient pas uniquement lieu pendant la rencontre et dans l'enceinte du stade mais que le succès engrangé sur le terrain par la version originaire de la loi football aidant, les incidents s'étaient déplacés tant en dehors du stade qu'avant et après le match. Animé par le même souci de réduire autant que faire se peut ces incidents, le législateur de 2007 rend applicable l'article 23*bis*, alinéa 2, à des faits, commis en groupe⁹⁹, sur l'ensemble du territoire pendant la période qui commence 24 heures avant le début du match et se termine 24 heures après la fin de celui-ci. Ce faisant, le législateur entend lutter plus efficacement contre ceux qui profitent de l'occasion offerte par un match de football¹⁰⁰ pour provoquer des incidents avant ou après le match, à proximité du stade ou dans un endroit plus éloigné, en incitant, en groupe, à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement à l'égard d'une ou plusieurs personnes. Par ce dispositif, le législateur entend remédier au phénomène de déplacement des incidents les plus graves, qui « se produisent toujours plus loin du stade (même loin au-delà des limites du périmètre) et toujours un peu plus tôt ou un peu plus tard après le match »¹⁰¹. Sont essentiellement visés les troubles

sur le chemin aller ou retour du stade, quel que soit l'endroit exact où ils ont lieu sur le territoire national¹⁰².

Section 2 *Les modifications apportées aux infractions administratives*

Les modifications apportées au volet infractionnel administratif de la loi football sont de deux ordres.

§ 1^{er} *L'adaptation de plusieurs infractions existantes*

La loi du 25 avril 2007 adapte et précise, d'abord, plusieurs infractions existantes.

Ainsi, est désormais punissable le jet d'objet, sans motif légitime, dans tout le stade¹⁰³. Cette modification tend à mettre fin à la situation illogique où une personne qui jetait un objet depuis l'arrière des tribunes ne pouvait être sanctionnée alors même qu'une personne qui agirait pareillement dans le périmètre ou depuis les tribunes pouvait l'être¹⁰⁴.

L'infraction qui consiste à pénétrer irrégulièrement dans un lieu inaccessible au public est renforcée¹⁰⁵. En effet, la notion de lieu inaccessible au public est précisée. Sont notamment considérés comme tel : les murs, clôtures et tous les moyens destinés à séparer les spectateurs¹⁰⁶. Par cet ajout, le législateur a entendu souligner « que, même si des murs ou des clôtures ne servent pas à séparer des supporters, il s'agit néanmoins de lieux inaccessibles au public »¹⁰⁷.

Si l'adoption de certains comportements prohibés était déjà punissable, c'était à la condition que ces com-

⁹⁹ Les comportements individuels ne rentrent pas dans le champ d'application de cette modification (*Ibidem*, p. 25), ils sont toutefois visés, partiellement à tout le moins, par les articles 23 et 23*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi football.

¹⁰⁰ Il s'agit là d'un élément essentiel. En effet, « [...] si aucun match de football n'avait été organisé, ces incidents ne se seraient pas produits » (*Ibidem*, p. 25).

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 21.

¹⁰² « L'exemple type a trait aux incidents de groupe dans les parkings le long de l'autoroute, ce qui engendre souvent de nos jours la présence d'un énorme déploiement policier ainsi qu'une scission de l'utilisation de ces parkings selon le choix de supporter » (*Ibidem*, p. 25).

¹⁰³ Loi football, art. 20.

¹⁰⁴ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 21.

¹⁰⁵ Loi football, art. 22.

¹⁰⁶ Dans sa version antérieure, l'article 22, al. 2, 2°, visait : « les murs, clôtures ou autres moyens destinés à séparer les spectateurs ».

¹⁰⁷ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 22.



portements troublent le déroulement du match. Désormais, l'incitation, seul ou en groupe, dans le stade, à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'empoiement à l'égard d'une ou de plusieurs personnes est en soi constitutive d'une infraction¹⁰⁸. Cette modification vise à rendre punissables ces comportements en tant que tels, lorsqu'ils sont adoptés durant la période pendant laquelle le stade est accessible au public et sans qu'ils ne troublent nécessairement le déroulement de la rencontre¹⁰⁹.

§ 2 L'établissement de nouvelles infractions

Le législateur de 2007 établit également deux nouvelles infractions destinées à compléter utilement le volet répressif de la loi football.

Le fait de ne pas obtempérer à une directive ou à une injonction donnée par les personnes qualifiées pour ce faire, d'abord. Est désormais passible d'une ou plusieurs sanctions administratives quiconque ne respecte pas, dans le stade ou dans le périmètre de celui-ci, les directives ou injonctions données par le responsable de la sécurité, par un steward dans l'exercice des tâches qui lui incombent en vertu de la loi ou par un membre des services de police ou de sécurité. Cette nouvelle infraction s'inscrit dans le droit fil de la possibilité (légale) ouverte aux responsables de la sécurité et aux stewards de donner des directives aux spectateurs¹¹⁰. « [II] peut s'agir par exemple du non-respect de la directive de se rendre en un lieu indiqué dans le stade, de monter dans l'autocar, de quitter la tribune ou le stade, de montrer le titre d'accès, de faire de la place pour les services de secours, de s'écarter du lieu des incidents, etc. »¹¹¹. De la formulation large de l'article

21 *bis*, il suit que c'est en principe tout non-respect des directives ou injonctions qui est passible de sanction, sauf disposition légale, ordre de l'autorité ou autre permission expresse et préalable ou motif légitime faisant apparaître la licéité.

*L'apport d'une aide matérielle volontaire tendant à contourner une interdiction de stade*¹¹², ensuite. Cette nouvelle infraction tend à répondre au constat selon lequel, souvent, des personnes apportent sciemment une aide matérielle à un individu frappé d'une interdiction de stade afin que celui-ci rentre quand même dans le stade malgré l'interdiction dont il fait l'objet. Les comportements incriminés sont notamment ceux des personnes « qui font passer délibérément un billet ou un abonnement, qui laissent entrer ou qui réussissent à introduire sciemment des personnes et ce, sans contrôle, etc. »¹¹³. Cette nouvelle infraction vise les collaborations matérielles et volontaires au non-respect de toutes les interdictions, quelle que soit leur nature (judiciaire, administrative ou à titre de mesure de sécurité). *A contrario*, les interdictions de périmètre ne sont pas visées. Il s'ensuit qu'une personne qui apporte son aide matérielle et volontaire au contournement d'une interdiction de périmètre – qu'elle soit administrative ou judiciaire¹¹⁴ – ne pourrait pas être inquiétée sur la seule base de l'article 23 de la loi football. L'élément moral de cette infraction est important. Ce qui est passible de sanction c'est le fait d'aider consciemment une personne frappée d'une interdiction de stade. Il faut entendre par ce terme que « le contrevenant a [...] dû savoir que l'intéressé était frappé d'interdiction de stade et doit avoir, en connaissance de cause, aidé à contourner ou à tenter de contourner l'in-

¹⁰⁸ Loi football, art. 23. *Addé* : Circulaire OOP 40 du 14 décembre 2006 portant des directives à l'encontre des propos et des slogans blessants, racistes et discriminatoires scandés en chœur à l'occasion des matchs de football, *M.B.* 2 juillet 2007.

¹⁰⁹ « Cela permet en outre d'éviter l'interprétation restrictive et non souhaitée par le législateur, selon laquelle le match proprement dit devrait être arrêté avant qu'il ne soit question d'infraction à l'article 23 » (Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 24).

¹¹⁰ De la combinaison des articles 13 et 21 *bis* résulte un certain paradoxe. Alors qu'en principe les responsables de la sécurité et les stewards ne peuvent donner des directives qu'aux spectateurs, c'est toute personne (« quiconque ») qui peut être administrativement sanctionnée si elle n'observe pas les directives et injonctions données. Certes, l'article 21 *bis* semble plus large dès lors qu'il vise également les directives et injonctions données par un membre des services de police ou de sécurité. Il n'en demeure pas moins que des difficultés pratiques pourraient se poser, dans certains cas, compte tenu de la formulation divergente de ces deux dispositions. Une certaine coordination entre les divers articles de la loi serait, à cet égard, souhaitable.

¹¹¹ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 23.

¹¹² Loi football, art. 23.

¹¹³ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 23.

¹¹⁴ Voy. *Infra*, II, section 3, § 2.



terdiction de stade »¹¹⁵.

Section 3 *L'éparpillement des sanctions*

Les modifications apportées par la loi du 18 mai 2007 aux sanctions administratives qui peuvent être infligées aux auteurs de troubles sont de trois ordres : le renforcement des plusieurs sanctions existantes (1), l'établissement de sanctions accessoires (2) et la mise au point d'un système de sanctions en cascade destiné à garantir les interdictions de stade (3).

§ 1^{er} Des sanctions renforcées

A l'instar du renforcement des sanctions minimales applicables aux organisateurs de matchs en cas de non-respect de certaines obligations qui leur incombent, le législateur a accru le seuil minimal des sanctions administratives propres à certaines infractions commises par les supporters turbulents.

Comme le souligne l'exposé des motifs, « cinq infractions spécifiques font désormais l'objet d'un certain échelonnement de la sanction »¹¹⁶. Il s'agit respectivement du non-respect d'une interdiction de stade ; de la pénétration sur le terrain de jeu et les zones adjacentes qui sont séparées du public ; l'incitation à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement à l'égard d'un ou plusieurs stewards, du responsable de la sécurité ou d'un ou plusieurs membres des services de secours ; de l'incitation à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement alors que, conformément au nouvel article 10*bis*, aucune séparation de spectateurs rivaux n'a été mise en place par l'organisateur ; de l'allumage de feux de Bengale par des spectateurs. Ainsi que l'a rappelé la

section de législation du Conseil d'Etat, le principe de la légalité des peines, énoncé à l'article 14 de la Constitution, requiert que les sanctions soient échelonnées. En prévoyant désormais la sanction minimale applicable à certains comportements délictueux, le législateur tend à répondre à cette exigence¹¹⁷. Ce faisant, la loi « réduit la marge d'appréciation des juges »¹¹⁸.

Par ce renforcement de la sanction minimale de certains faits et gestes répréhensibles, le législateur fédéral n'a pas entendu stigmatiser davantage la ou les personnes qui en sont le ou les auteurs, mais a voulu faire passer le message que certains comportements sont inacceptables sur le terrain, dans les tribunes ou dans le périmètre du stade¹¹⁹. Ce renforcement de la sanction minimale propre à certaines infractions n'enlève rien à l'exigence selon laquelle la sanction administrative doit être proportionnée au(x) manquement(s) reproché(s)¹²⁰. Ce renforcement constitue uniquement une balise de plus à l'adresse de l'autorité compétente : pour certaines infractions particulièrement graves, la sanction ne peut aller en-deçà d'un certain seuil, qui forme le *minimum minimorum*.

§ 2 Des sanctions accessoires

Désormais la loi football établit deux nouvelles sanctions – d'une sévérité graduelle –, qui peuvent être qualifiées d'accessoires, dès lors que celles-ci ne peuvent être qu'infligées complémentaires à la sanction principale qu'est l'interdiction de stade¹²¹. Il s'agit de l'interdiction de périmètre et de l'interdiction de quitter le territoire.

L'interdiction de périmètre interdit à la personne qui en fait l'objet de se trouver dans le périmètre du stade¹²² durant la période à laquelle elle s'applique. L'interdiction de quitter le territoire empêche la personne qui y est soumise de quitter la Belgique pour se rendre dans le pays

¹¹⁵ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 23.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 26.

¹¹⁷ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 231.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 231.

¹¹⁹ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 25.

¹²⁰ Sur la proportionnalité de la sanction administrative, voy. D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et F. PIRET, *op. cit.*, p. 220 et svt. *Adde* : B. GORS, *op. cit.*, p. 32.

¹²¹ Ces sanctions semblent pouvoir être rapprochées des peines accessoires, connues en droit pénal. En effet, en droit pénal, les peines accessoires s'entendent classiquement « des peines dont l'existence dépend nécessairement de l'existence d'une peine principale à laquelle elles ne font que s'ajouter » (F. TULKENS et M. van de KERCHOVE, *Introduction au droit pénal. Aspects juridiques et criminologiques*, 6^{ème} éd., Bruxelles, Kluwer, 2003, p. 449).

¹²² Au sens de l'article 2, 9°, de la loi football.



où a (ou ont) lieu un (ou plusieurs) match(s) du club ou du championnat concerné par cette interdiction.

A l'instar de l'interdiction de stade, l'interdiction de périmètre et l'interdiction de quitter le territoire sont plurielles, au sens où l'une et l'autre peuvent être infligées tant administrativement que judiciairement. Mais, à la différence de l'interdiction de stade, ni l'interdiction de périmètre, ni l'interdiction de quitter le territoire ne peut être prononcée à titre de mesure de sécurité¹²³.

L'établissement de ces deux nouvelles sanctions a été justifié par le constat que l'interdiction de stade n'était pas toujours suffisante pour éviter les troubles à l'occasion des matchs de football. Autrement dit, il est des cas où « l'interdiction de stade en soi ne produit pas suffisamment d'effets »¹²⁴. La personne qui fait l'objet d'une telle interdiction peut, quand même, être présente dans le périmètre du stade et donc y occasionner des problèmes. De plus, l'interdiction de stade n'a qu'une portée nationale et n'empêche dès lors pas une personne qu'elle frappe de causer des troubles hors du territoire, à l'occasion d'un déplacement à l'étranger de l'équipe qu'il supporte ou du championnat qu'il suit.

1. Des sanctions administratives

Le fonctionnaire compétent peut infliger, en plus d'une interdiction administrative de stade, une interdiction administrative de pénétrer dans le périmètre du stade¹²⁵. Il s'agit d'une faculté ouverte au fonctionnaire et non d'une obligation¹²⁶. Il demeure libre, en fonction des faits qui justifient l'interdiction de stade, de cumuler celle-ci avec une interdiction de périmètre, notamment si les faits

commis justifient également un éloignement, du fauteur de troubles, hors du périmètre du stade¹²⁷. L'interdiction de périmètre ne peut être prononcée que pour une durée identique à celle de l'interdiction de stade. Elle est d'application pendant la période qui commence cinq heures avant le début du match et qui se termine cinq heures après la fin de celui-ci.

Le fonctionnaire compétent peut, dans le cas où une interdiction de stade administrative de deux ans ou plus est susceptible d'être prononcée au terme de la procédure administrative, infliger au contrevenant une interdiction administrative de quitter le territoire¹²⁸. Plus exactement, le contrevenant peut se voir infliger une interdiction de quitter le territoire pour un pays dans lequel se déroule un match de football auquel participe une équipe de première, deuxième ou troisième division nationale belge, ou auquel participe l'équipe nationale belge, ou dans lequel un championnat du monde ou championnat européen de football a lieu¹²⁹. L'interdiction administrative de quitter le territoire ne peut être prononcée que pour une durée identique à celle de l'interdiction administrative de stade. Cette interdiction prend effet au plus tôt 48 heures avant le début du match ou du tournoi et ne va pas au-delà de la fin du match ou du tournoi.

Force est de constater que l'interdiction administrative de quitter le territoire restreint fortement la liberté d'aller et de venir de l'individu, garantie notamment par l'article 12 de la Constitution. C'est la raison pour laquelle la loi football encadre cette sanction de plusieurs limites, dont deux sont plus particulièrement importantes.

D'une part, l'interdiction administrative de quitter le

¹²³ La question se pose de savoir pourquoi le législateur fédéral n'a pas également institué une interdiction de périmètre à titre de mesure de sécurité. Une telle mesure permettrait d'éviter qu'un fauteur de troubles ait la possibilité d'occasionner des incidents, non pas dans l'enceinte du stade, mais dans ses environs immédiats.

¹²⁴ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 26.

¹²⁵ Loi football, art. 24, § 1^{er}, al. 2.

¹²⁶ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 29. A défaut pour l'heure d'arrêté royal relatif aux modalités d'application de l'interdiction administrative de quitter le territoire, cette sanction n'est que théorique. Ce qui n'est pas sans poser la question de l'effectivité de la loi, dont l'une des innovations demeure inapplicable sur le terrain.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 25.

¹²⁸ Cette interdiction ne s'applique pas aux personnes qui n'ont, en Belgique, ni domicile, ni résidence principale (loi football, art. 24^{ter}, § 5). Ce qui est somme toute logique. L'on constate, à cet égard, que le critère utilisé par la loi n'est pas fondé sur la nationalité, mais bien sur le lieu d'habitation effectif de l'individu. C'est donc un but d'efficacité, qui sous-tend ce critère : n'infliger une interdiction administrative de quitter le territoire qu'aux personnes qui tombent sous la juridiction de l'Etat belge et sur lesquelles un contrôle est possible. En sorte qu'un français, par exemple, qui serait domicilié en Belgique pourrait faire l'objet d'une telle interdiction. Tandis qu'un belge non domicilié en Belgique ou n'y ayant pas sa résidence principale ne sera pas passible d'une telle interdiction.

¹²⁹ Loi football, art. 24^{ter}, § 1^{er}, al. 1^{er}.



territoire ne peut être imposée qu'à certains contrevenants particulièrement virulents, dont la présence au(x) match(s) qui se déroule(nt) hors du territoire national est susceptible de poser de graves problèmes de maintien de l'ordre. Par conséquent, seules les personnes susceptibles de se voir infliger une interdiction administrative de stade de deux ans – soit une sanction déjà importante – peuvent également être interdites de quitter le territoire. La loi fixe, ainsi, un critère à prendre en considération pour infliger une telle mesure¹³⁰.

D'autre part, le fonctionnaire compétent doit déterminer, dans la décision infligeant la sanction¹³¹, le ou les club(s) ou championnat(s) au(x)quel(s) s'applique l'interdiction administrative de quitter le territoire. Il appartient au Roi de définir les critères à prendre en considération par le fonctionnaire dans la détermination du ou des club(s) ou championnat(s) pour le(s)quel(s) une interdiction administrative de quitter le territoire est infligée.

Le caractère exceptionnel de cette sanction résulte encore de ce que la loi a prévu qu'« en vue de contrôler le respect de cette interdiction, la personne peut être obligée administrativement de se présenter à un poste de police »¹³² ¹³³. Cette mesure de contrôle, comme l'a rappelé la section de législation du Conseil d'Etat, n'est toutefois pas évasive « d'autres mécanismes de contrôle »¹³⁴, qui pourraient s'avérer moins contraignants pour l'intéressé et plus respectueux de sa liberté de

mouvement¹³⁵. L'on songe notamment à l'obligation de téléphoner à un poste de police depuis un téléphone fixe à une heure déterminée ou à un contrôle par un agent assermenté à un lieu et à une heure prédéfinis. En toute hypothèse, l'obligation de se présenter au commissariat ne saurait être automatique, comme en témoigne l'utilisation du verbe pouvoir par l'article 24^{ter}, § 2, de la loi football. Ce qui signifie qu'il appartient, à chaque fois, au fonctionnaire compétent d'examiner si l'imposition de cette obligation administrative¹³⁶ est bien nécessaire et adéquate ou si une autre mesure de contrôle ne serait pas préférable, pour autant bien sûr qu'une telle mesure soit indispensable.

Si le fonctionnaire impose, le cas échéant, au contrevenant l'obligation de se présenter à un poste de police, il doit indiquer dans sa décision¹³⁷ le poste de police en question, qui doit, précise le texte, se trouver à proximité du domicile de l'intéressé. Il revient au Roi de définir les critères – qui tiendront vraisemblablement aux distances à prendre en considération et aux heures d'ouverture¹³⁸ des postes de police potentiellement concernés – dont le fonctionnaire doit tenir compte dans la désignation du poste auquel l'intéressé devra se présenter. Si celui-ci souhaite se présenter à un autre poste, qui se trouve à proximité de sa résidence – et non pas de son domicile –, il peut en faire la demande auprès du fonctionnaire compétent dans les trente jours à dater de la notification de la lettre recommandée contenant la décision infligeant la

¹³⁰ Comme le souligne l'exposé des motifs, « il devra s'agir de faits graves ou de personnes ayant déjà eu affaire à la justice, étant donné qu'il s'agit d'une interdiction de stade d'au moins deux ans », (Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 29).

¹³¹ Loi football, art. 29.

¹³² Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 29.

¹³³ Loi football, art. 24^{ter}, § 2. Tout comme l'interdiction administrative de quitter le territoire, l'obligation de se présenter à un poste de police ne s'applique pas aux personnes qui n'ont, en Belgique, ni domicile, ni résidence principale (loi football, art. 24^{ter}, § 5).

¹³⁴ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 233.

¹³⁵ Comme le relève la section de législation du Conseil d'Etat : « dès lors que l'interdiction ne porte pas sur le fait de quitter le territoire, mais uniquement de quitter le territoire pour un pays dans lequel se déroule une rencontre de football, l'intéressé pourra ne pas se présenter au poste de police s'il apporte la preuve qu'il se rend dans un autre pays que celui dans lequel se déroule la rencontre » (*Ibidem*, p. 234).

¹³⁶ Mais s'agit-il seulement d'une mesure de contrôle ? Ne faudrait-il pas y voir une sanction en tant que telle, qui serait de se rendre à un poste de police, et qui affecterait un peu plus encore la liberté d'aller et de venir de l'intéressé (voy. à cet égard, *Infra*, II, section 3, § 3) ?

¹³⁷ Voy. loi football, art. 29.

¹³⁸ Voy., à cet égard, projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 28.



sanction¹³⁹. Même si le texte ne le prévoit pas, le changement de poste de police auquel l'intéressé doit se présenter ne sera, semble-t-il, effectif que lorsque le fonctionnaire l'aura accepté en notifiant sa décision à l'intéressé¹⁴⁰. L'obligation de se présenter à un poste de police déterminé ne prend pas la forme d'une simple visite de courtoisie. L'intéressé doit à chaque fois signer, sur présentation de sa carte d'identité, un formulaire qui est mis à sa disposition au poste de police concerné. La loi ne dit mot de la durée de l'obligation administrative de se présenter. Il est logique de considérer que cette obligation est d'une même durée que l'interdiction administrative de quitter le territoire infligée au contrevenant, dont elle est l'accessoire. De même que la loi ne contient aucune précision sur le moment auquel l'intéressé doit effectivement se présenter au poste de police. L'exposé des motifs précise que « l'intéressé peut se présenter durant toute la durée de la rencontre »¹⁴¹.

2. Des sanctions judiciaires

Le juge peut, sans qu'aucune condition particulière ne soit imposée, prononcer une interdiction judiciaire de périmètre ou de quitter le territoire, à charge pour lui, précise l'article 41 de la loi, d'en fixer les modalités¹⁴². Ce qui ne va pas sans poser des questions, notamment quant au respect de la liberté d'aller et venir. Pour prévenir tout oubli ou toute dérive, la section de législation du Conseil d'Etat a posé la question de savoir s'il ne valait pas mieux indiquer ces modalités dans la loi plutôt que dans chaque jugement¹⁴³, et ce d'autant plus que les garanties prescrites par les articles 24 et 24^{ter} ne sont pas applicables à l'interdiction judiciaire de périmètre ou de quitter le

territoire. Le législateur n'a cependant pas suivi cette recommandation. A cet égard, l'on peut se poser la question de savoir si l'article 41 ne méconnaît pas les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination lus en combinaison avec l'article 12 de la Constitution, dans la mesure où le pouvoir reconnu au juge n'est pas balisé.

3. Des sanctions encadrées

Les interdictions, administratives ou judiciaires, de périmètre et de quitter le territoire sont des sanctions accessoires, mais également des sanctions facultatives¹⁴⁴, comme en témoigne l'utilisation du verbe « pouvoir », dans les articles 24, 24^{ter} et 41 de la loi. Cette possibilité est diverse. Pour le fonctionnaire compétent, il peut infliger l'une ou l'autre de ces sanctions accessoires¹⁴⁵, dans les conditions et selon les modalités définies par la loi. La compétence du fonctionnaire n'est, par conséquent, que partiellement discrétionnaire. Elle dépend de la qualification juridique des faits reprochés au contrevenant et de l'application de la sanction principale. Pour le juge, ni les conditions, ni les modalités de l'imposition de ces sanctions accessoires ne sont définies dans la loi. Son pouvoir d'appréciation s'avère dès lors extrêmement étendu.

L'interdiction de quitter le territoire et l'interdiction de périmètre sont des mesures attentatoires à la liberté d'aller et de venir et au droit à la vie privée. A cet égard, la section de législation du Conseil d'Etat a rappelé que les restrictions à ces libertés devaient être explicitement mentionnées dans le texte et que seules des questions de détails peuvent être déléguées au Roi¹⁴⁶. Le législateur a

¹³⁹ La praticabilité de cet instrument de contrôle ne gagnerait-elle pas à être encadrée par une procédure claire et des modalités d'exécution définies par le Roi dans l'arrêté d'exécution qu'il lui appartient de prendre ?

¹⁴⁰ La question se pose de savoir si l'intéressé dispose d'un recours dans l'hypothèse où le fonctionnaire ne répond pas favorablement à sa demande ou n'y donne même pas suite. La loi est muette à cet égard. L'on n'aperçoit *a priori* pas ce qui empêcherait l'intéressé d'introduire un recours.

¹⁴¹ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 29.

¹⁴² Il s'agit bien de sanctions accessoires dans la mesure où l'article 41, alinéa 2, dispose que « l'interdiction de stade judiciaire peut entraîner [...] une interdiction de pénétrer dans le périmètre ou une interdiction de quitter le territoire ».

¹⁴³ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 235.

¹⁴⁴ Voy. G. GEUDENS, « Wetgever zet voetbalgeweld buitenspel », *De juristenkrant*, 10 octobre 2007, p. 8.

¹⁴⁵ La loi ne règle pas expressément la question d'un cumul possible entre une interdiction administrative de périmètre et une interdiction administrative de quitter le territoire. Un tel cumul ne saurait dès lors *a priori* être exclu, pour autant, bien entendu, que les conditions d'imposition de chacune de ces sanctions soient, dans chaque cas d'espèce, réunies.

¹⁴⁶ « Ce qui excède ces questions de détail doit être réglé dans la loi » (Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 232 et 234).



prévu des garde-fous destinés à préserver ces libertés. C'est ainsi que l'interdiction administrative de périmètre ne s'applique pas si l'intéressé possède un motif légitime faisant apparaître la licéité de se trouver dans le périmètre¹⁴⁷. « L'interdiction administrative de quitter le territoire est quant à elle « d'application sauf disposition légale, ordre de l'autorité ou autre permission expresse et préalable ou motif légitime faisant apparaître la licéité de se rendre dans le pays concerné »¹⁴⁸. A y regarder de plus près, et comme le souligne la section de législation du Conseil d'Etat, le motif légitime qui justifie la présence de l'individu dans le périmètre ou sur le territoire étranger n'est pas tant une limite à l'interdiction, mais bien à la sanction attachée au non-respect de cette interdiction qui ne trouvera pas à s'appliquer¹⁴⁹.

Un recours est-il possible contre la décision qui inflige l'une de ces sanctions accessoires ? Une réponse affirmative semble devoir être réservée à cette question. La décision du fonctionnaire compétent pourra, en principe, faire l'objet d'un appel devant le tribunal de police, conformément à l'article 31 de la loi football. Tandis que la décision d'infliger une interdiction judiciaire de périmètre ou de quitter le territoire devrait pouvoir être contestée conformément aux voies de recours de droit commun.

§ 3 Un système de sanctions en cascade

L'un des principaux axes de la réforme de la loi football est de rendre plus effectives les interdictions de stade – et/ou de périmètre – infligées aux auteurs de troubles¹⁵⁰. Pour tendre à la réalisation de cet objectif, la loi football met en place et organise un système intégré de contrôle et de sanctions qui doit permettre d'écarter effectivement de l'enceinte sportive – et/ou du périmètre du stade – la personne sous le coup d'une interdiction.

Ce système est tout à la fois original et complexe.

Il est original dans la mesure où le respect d'une sanction administrative tend à être garanti par d'autres mesures, qui s'apparentent également à des sanctions

administratives. Autrement dit, la sanction administrative est appelée à la rescousse de la sanction administrative.

Ce système est également complexe. Il prend, à cet égard, la forme d'une cascade. Le non-respect de la sanction originale est susceptible d'être puni par une deuxième sanction, dont l'inobservation peut elle-même être sanctionnée par l'application d'une troisième sanction.

1. Un système original

La personne, qui ne respecte pas une interdiction administrative de stade ou de périmètre, peut être obligée administrativement de se présenter, selon les conditions définies par le fonctionnaire compétent, à un poste de police déterminé pour une durée maximale de trois mois¹⁵¹.

A la différence de ce qui est prévu dans le cadre de l'interdiction de quitter le territoire, l'obligation de se présenter à un poste de police ne semble pas être conçue comme une simple mesure de contrôle. Il s'agit, ici, d'une sanction administrative, dans la mesure où c'est le comportement de la personne, qui fait l'objet d'une telle interdiction, qui justifie l'imposition de l'obligation de se présenter à un poste de police¹⁵². La question se pose de savoir si, quelle que soit la justification donnée à l'obligation de se présenter – mesure de contrôle ou répression d'un comportement répréhensible –, il ne s'agit pas, dans tous les cas, d'une sanction (administrative) en tant que telle, dès lors que cette obligation limite la liberté d'aller et de venir de l'individu. A cet égard, l'obligation de se présenter à un poste de police, même en tant que mesure de contrôle, semble prendre la coloration d'une sanction administrative.

Le régime général de l'obligation de se présenter à un poste de police est globalement, à quelques adaptations près, le même que celui qui est prévu dans le cadre de l'interdiction administrative de stade¹⁵³. L'imposition de cette sanction est également facultative. Le fonctionnaire peut l'infliger. Sa compétence est dès lors en grande

¹⁴⁷ Loi football, art. 24, § 1^{er}, al. 3. L'exemple classique est celui de la personne qui a son domicile, dans le périmètre du stade.

¹⁴⁸ Loi football, art. 24^{ter}, § 1^{er}, al. 2.

¹⁴⁹ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 232 et 233.

¹⁵⁰ Voy. Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), rapport, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/015, p. 6.

¹⁵¹ Loi football, art. 24^{bis}.

¹⁵² « Le nouvel article 24^{bis} vise une possibilité supplémentaire de sanction à l'égard des personnes qui ne respectent pas leur interdiction de stade administrative ou leur interdiction administrative de périmètre » (Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 27).

¹⁵³ Voy. *Supra*, section 3, § 2.



partie discrétionnaire. « L'obligation administrative de se présenter à un poste de police est une sanction limitée dans le temps »¹⁵⁴. Elle ne peut, en effet, être imposée que pour une durée maximale de trois mois¹⁵⁵. Il appartient, semble-t-il, au fonctionnaire compétent de déterminer dans sa décision la durée effective de cette sanction. L'article 24*bis* est plus précis que l'article 24*ter*. Il détermine, en effet, la période à laquelle l'intéressé doit se présenter au poste de police. Ainsi, l'intéressé doit s'y présenter au plus tôt 45 minutes après le début de la rencontre et au plus tard avant la fin de la rencontre.

L'on constate que la sanction de se présenter à un poste de police, durant le déroulement d'une ou de plusieurs rencontres footballistiques déterminées, ne vaut que dans le cas du non-respect des interdictions administratives de stade et de périmètre. Cette sanction ne s'applique dès lors pas dans l'hypothèse où c'est une interdiction judiciaire de stade ou de périmètre qui n'est pas respectée. L'exposé des motifs met en évidence que la possibilité d'imposer une obligation de se présenter à un poste de police « existait déjà sur le plan judiciaire », conformément à l'article 41, alinéa 2, de la loi. « Mais, étant donné que 90 à 95% des questions liées au football sont traitées administrativement, cette possibilité de sanction est également introduite à l'usage du fonctionnaire désigné par le Roi »¹⁵⁶. L'explication ainsi donnée ne convainc pas vraiment. Elle semble confondre l'imposition d'une mesure de contrôle du respect de l'interdiction imposée et la sanction du non-respect de cette interdiction. Or, le juge, en vertu de l'article 41, alinéa 2, de la loi, ne peut imposer qu'une mesure de contrôle de l'interdiction, quand bien même cette mesure devrait s'apprécier comme une sanction complémentaire. Il s'ensuit que si la personne sanctionnée ne respecte pas une interdiction judiciaire de stade ou de périmètre, à laquelle le juge n'aurait par hypothèse pas adjoint une obligation de se présenter à un poste de police, le contrevenant n'encourt aucune sanction de ce fait. A cet égard, la question du respect du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination ne manque pas de se poser. Aucune justification raisonnable de cette différence de

traitement n'est en effet avancée.

A défaut d'arrêté royal déterminant les mesures d'exécution de cette sanction, l'obligation de se présenter à un poste de police demeure théorique. Là-encore, la question de l'effectivité de la loi se pose, dès lors qu'une des nouvelles mesures destinées à écarter réellement les fauteurs de troubles des enceintes footballistiques ne peut pas être appliquée, pour l'heure, sur le terrain.

Le non-respect de l'obligation administrative de se présenter à un poste de police est également sanctionné. La sanction est, ici, automatique, sauf bien sûr si l'individu se trouve dans l'un des cas où cette sanction ne s'applique pas¹⁵⁷. En effet, à chaque fois que cette obligation n'est pas exécutée, celle-ci est prolongée d'un mois. De plus, l'intéressé est tenu de payer une somme forfaitaire de cinq cents euros, qui constitue en réalité une amende administrative¹⁵⁸.

L'application de cette double sanction suppose donc que l'obligation de se présenter n'ait pas été observée. Ce manquement est constaté dans un procès-verbal dressé par un fonctionnaire de police, du poste, semble-t-il, auquel l'intéressé devait se rendre. Ce procès-verbal est transmis au fonctionnaire compétent, qui doit ensuite communiquer au contrevenant par pli recommandé à la poste, dans les deux mois qui suivent la constatation du non-respect de l'obligation administrative, l'application de la double sanction qui s'applique à son comportement répréhensible. Cette lettre mentionne, par conséquent, « la prolongation d'un mois de l'obligation administrative de se présenter et contient une invitation à payer la somme de cinq cents euros dans un délai de deux mois à compter du jour de la notification »¹⁵⁹.

Les interdictions administratives de stade et de périmètre ne sont pas les seules sanctions à faire l'objet de ce système original de sanctions en cascade. L'interdiction administrative de quitter le territoire suit le même modèle.

Plus exactement, c'est le non-respect de l'obligation de se présenter à un poste de police, accompagnant, le cas échéant, cette interdiction, qui est susceptible d'être sanctionné. En effet, à chaque fois que le contrevenant ne

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 27.

¹⁵⁵ Loi football, art. 24*bis*, §1^{er}, al. 2.

¹⁵⁶ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 27.

¹⁵⁷ Le non-respect de l'obligation est sanctionné, sauf « disposition légale, ordre de l'autorité ou autre permission expresse et préalable ou motif légitime faisant apparaître la licéité » (Loi football, art. 24*bis*, § 2).

¹⁵⁸ Voy. les observations de la section de législation du Conseil d'Etat (Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 232).

¹⁵⁹ Loi football, art. 24*bis*, § 3, al. 2.



se présente au poste de police, et sauf à bénéficier d'une des causes d'exemption prévues par la loi, une somme d'argent forfaitaire de mille euros doit lui être réclamée¹⁶⁰. Le manquement à l'obligation administrative de se présenter au poste de police est donc sanctionné par une amende administrative. La compétence du fonctionnaire compétent est, à cet égard, liée, dès lors qu'il n'a d'autre choix que d'imposer cette amende¹⁶¹.

La loi football va plus loin que l'instauration d'une sanction propre à la méconnaissance de la sanction infligée à un contrevenant. Elle permet de poursuivre pénalement celui qui méconnaît de manière récurrente les sanctions qui lui sont imposées administrativement. En effet, au troisième manquement à l'obligation administrative de se présenter au poste de police, le dossier du contrevenant est transmis par le fonctionnaire compétent au Procureur du Roi de l'arrondissement judiciaire de la résidence du contrevenant¹⁶². Le Procureur du Roi peut poursuivre le contrevenant sur la base de l'article 41 *bis*, alinéa 1^{er}, de la loi¹⁶³. La compétence du fonctionnaire compétent est, en l'espèce, liée ; il n'a d'autre choix que celui d'envoyer, au troisième manquement constaté, le dossier du contrevenant au Procureur du Roi¹⁶⁴. Le Procureur du Roi pourra, quant à lui, conformément au principe de l'opportunité des poursuites, décider de poursuivre ou non le contrevenant.

L'article 41 *bis*, alinéa 1^{er}, de la loi football prévoit que toute personne qui fait l'objet d'une obligation administrative de se présenter à un poste de police et qui, à au moins trois reprises au cours d'une même obligation administrative de s'y présenter, ne s'y présente pas, peut être punie d'une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de vingt-cinq à mille euros, ou d'une de ces deux peines seulement.

L'avant-projet de loi ne comportait aucune disposition comparable dans l'hypothèse où une obligation judiciaire de se présenter à un poste de police était régulièrement méconnue. A la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, le texte en projet a été revu¹⁶⁵. Désormais, ce comportement est également susceptible d'être puni d'une peine d'emprisonnement de

six mois à trois ans et d'une amende de vingt-cinq à mille euros, ou d'une de ces peines seulement¹⁶⁶.

2. Un système complexe

La volonté du législateur fédéral d'éloigner réellement les auteurs de troubles des stades de football doit être saluée. Toutefois, si des mesures tendant à l'effectivité des interdictions de stade, de périmètre et de quitter le territoire semblaient devoir être adoptées, le système mis en place ne manque pas d'interpeler, et ce à trois égards au moins.

En termes de lisibilité, d'abord. Un système de sanctions en cascade est établi, qui mêle à la fois répression administrative et répression pénale, sanction obligatoire et sanction facultative, sans réelle cohérence en termes d'effectivité de l'interdiction de se rendre à un match de football. Car c'est bien de cela qu'il s'agit : éviter que les personnes qui font l'objet d'interdiction ne viennent provoquer des troubles à l'occasion d'une rencontre footballistique. Il est interpellant de constater que ce n'est pas tant le non-respect de l'interdiction qui est sanctionné que le fait pour l'intéressé de ne pas se rendre au poste de police. Or, l'objectif annoncé était de rendre plus effectives les interdictions de stade, et dès lors de périmètre et de quitter le territoire. A cet égard, ne conviendrait-il pas de prévoir une sanction unique, commune ou spécifique, au non-respect de chacune de ces diverses interdictions ? Pourquoi ne pas opter, dans cette perspective, pour une peine de travail ?

En termes d'efficacité, ensuite. La loi établit un système de sanctions en cascade, qui s'enchâssent les unes aux autres, sans se substituer entre elles. La loi n'établit donc pas des peines subsidiaires au sens du droit pénal. Or, à bien y regarder, l'objectif qui sous-tend le système mis en place est de rendre effective la sanction première, à savoir l'interdiction. Pourquoi dès lors ne pas avoir institué, plutôt qu'un système qui s'avère fort complexe, des peines subsidiaires, c'est-à-dire « des peines qui se substituent aux peines prononcées en cas d'inexécution de celles-ci »¹⁶⁷ ? Le système actuel, quand il sera en vigueur,

¹⁶⁰ Loi football, art. 24^{ter}, § 3.

¹⁶¹ La procédure d'imposition de l'amende est identique à celle déjà décrite (voy. loi football, art. 24^{ter}, § 4).

¹⁶² Loi football, art. 24 *bis*, § 3, al. 3 et art. 24^{ter}, § 4, al. 3.

¹⁶³ Loi football, art. 24 *bis*, § 3, al. 4 et art. 24^{ter}, § 4, al. 4.

¹⁶⁴ Cette constatation découle de l'utilisation, dans les articles 24 *bis* et 24^{ter} de l'indicatif présent, qui traduit une obligation.

¹⁶⁵ Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 235.

¹⁶⁶ Loi football, art. 41 *bis*, al. 2.

¹⁶⁷ F. TULKENS et M. van de KERCHOVE, *op. cit.*, p. 450.



est susceptible de poser plusieurs difficultés. L'on en relève deux. D'une part, le contrevenant est invité à payer une amende administrative. Or, aucune modalité de recouvrement effectif de celle-ci n'est définie dans la loi. D'autre part, le contrevenant qui méconnaît trois fois une obligation de se présenter à un poste de police peut se voir infliger une peine maximale de trois ans d'emprisonnement. Or, et c'est l'un des paradoxes du système imaginé, il semble que les peines d'emprisonnement n'excédant pas trois ans ne sont plus exécutées¹⁶⁸. Des sanctions sont donc établies, mais elles demeurent virtuelles.

En termes de pérennité du système de répression administrative, enfin. Il est symptomatique de constater que le droit administratif répressif, conçu originellement comme une alternative au droit pénal *sensu stricto*¹⁶⁹, est, aujourd'hui, secouru, malgré lui, par ce même droit pénal dont l'efficacité était jadis tant décriée. Le droit des sanctions administratives, qui ne serait *in fine* qu'un « droit pénal dégénéré »¹⁷⁰, ne pourrait donc survivre et, partant, exister en dehors du droit pénal ? Pire, sans le droit pénal, une répression administrative efficace ne pourrait se concevoir. Aux mêmes maux, les mêmes remèdes. Au manque d'efficacité de la sanction répond plus de sanctions. A plus d'infractions répond plus de répression. La répression administrative, à l'instar de la répression pénale, s'essouffle. Elle pêche, parfois, par un manque d'efficacité. Est-ce une raison suffisante pour l'abandonner ? Avec ce retour du pénal, en ultime soutien à la répression administrative, la question de l'efficacité, mais surtout de la pérennité de la répression administrative se pose. Les sanctions administratives sont à la croisée des chemins¹⁷¹ ; il n'est toutefois pas certain que le retour au pénal soit la meilleure voie à suivre pour rendre aux sanctions administratives toute leur efficacité.

La nouvelle loi football conduit à un éparpillement de la sanction administrative, qui avait été mise en place de manière originale lors de l'adoption de la loi originelle en 1998. Une question ne peut manquer de se poser. Il s'agit de celle des contrôles. L'imposition de ces sanctions en cascade est-elle susceptible de contrôle ? La sanction pénale est sous le contrôle du juge répressif, qui l'impose.

Mais qu'en est-il de la sanction – des sanctions – administrative(s) ? La loi est peu disert(e) à ce sujet. S'agissant de sanctions administratives, l'article 31 de la loi devrait, en toute logique, trouver à s'appliquer. Par conséquent, la décision imposant une prolongation de la durée de l'obligation de se présenter à un poste de police et/ ou une amende administrative devrait pouvoir faire l'objet d'un appel devant le tribunal correctionnel¹⁷². Le contrevenant doit être informé de l'existence des voies de recours ouvertes à l'encontre de la décision administrative répressive. Celle-ci devrait énoncer, conformément à l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'ensemble des voies de recours ouvertes à son encontre¹⁷³.

**

*

La sécurité des rencontres footballistiques est l'affaire de tous : non seulement des autorités publiques, qui sont par essence les gardiennes de la sécurité publique, mais aussi des organisateurs des matchs de football, qui créent l'événement et qui attirent vers les stades de nombreux spectateurs, passionnés de ce sport populaire, ainsi que, malheureusement parfois, quelques auteurs de troubles. A cet égard, la modification de la loi football par la loi du 25 avril 2007 n'innove pas vraiment. Elle confirme que les organisateurs de matchs assument une part essentielle dans la sécurisation de ces événements. A cet effet, cette loi accentue les obligations qui pèsent sur eux et renforce les sanctions qu'ils encourent en cas de méconnaissance de celles-ci. La loi confirme également le rôle essentiel des stewards, en tant qu'outil de dissuasion dans le déroulement serein des rencontres. Ils sont désormais habilités à donner des injonctions obligatoires, dont l'inobservation peut faire l'objet d'une sanction. La loi football est un bon exemple d'une collaboration originale et réussie entre le public et le privé, dans le domaine du maintien de l'ordre, sans pour autant tendre vers une privatisation généralisée de la sécurité. Même si, il faut l'avouer, la modification de la loi football traduit une évolution plus marquée vers une certaine privatisation de la sécurité des matchs de football.

¹⁶⁸ Voy. *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 2007-2008, séance du 24 avril 2008, 4-26, p. 35.

¹⁶⁹ Voy. B. LOMBAERT, « Les sanctions administratives communales : une alternative valable pour la gestion du stationnement sur la voirie publique ? », in *Les sanctions administratives, op. cit.*, p. 365 et 366.

¹⁷⁰ P. MARTENS, « Les sanctions administratives, un droit pénal dégénéré ? », in *Les sanctions administratives, op. cit.*, p. 13.

¹⁷¹ F. DELPEREE, « Les sanctions administratives. Quels enjeux ? », in *Les sanctions administratives, op. cit.*, p. 714 et 715.

¹⁷² Sur la procédure devant le tribunal de police, voy. not. C. IDOMON, « Enkele opmerkingen omtrent de beroepsprocedure bij de politierechtbank in de Voetbalwet », note sous Cass., 23 avril 2007, *R.W.*, 2007-2008, p. 1154 et svt.

¹⁷³ Sur cette obligation, voy. not. R. HOUBEN, *De verplichting tot het vermelden van de beroepsmogelijkheden*, Brugge, Die keure, 2006, p. 7 et svt.



L'essentiel de la réforme est ailleurs. Le législateur fédéral entend rendre plus effectives les sanctions prononcées à l'encontre de ceux qui profitent des matchs de football pour causer des incidents. Il s'agit d'écarter effectivement les fauteurs de troubles des stades. Cet objectif est essentiel. Les moyens et les mesures retenus pour y parvenir posent, toutefois, question. La nouvelle loi football va très loin dans la répression. La multiplication des mesures, très restrictives aux droits et libertés, complexifie le système et rend le volet répressif de la loi football extrêmement sécuritaire. Il faudra se garder de la tache d'huile : éviter que la sanction administrative ne s'arc-boute systématiquement sur la sanction pénale. Certes, le système de sanctions en cascade est, sans doute, destiné à réprimer les contrevenants les plus problématiques, mais la contagion des sanctions est déjà présente. Si

la loi football tend à garantir que les matchs de football restent des événements sportifs, mais surtout festifs, les mesures de maintien de l'ordre qu'elles instituent gagneraient à être appliquées avec la plus grande parcimonie. Le mieux est souvent l'ennemi du bien. Trop de sanctions n'est-il pas l'ennemi de la sanction ?

Les récents événements au Parc des Princes démontrent, si besoin en est, que la sérénité des rencontres footballistiques demeure un problème actuel qui transcende les frontières étatiques. La violence verbale et scripturale n'est jamais très loin des pelouses, et dans son sillage la violence physique. La question du maintien de l'ordre lors des événements sportifs ne devrait-elle pas être inscrite à l'agenda européen ? Des initiatives communes¹⁷⁴ pourraient, dans ce domaine comme dans d'autres, être adoptées...

¹⁷⁴ Voy., toutefois, pour un exemple d'initiative déjà prise, la résolution du conseil du 17 novembre 2003 relative à l'adoption, dans les États membres, de l'interdiction d'accès aux enceintes dans lesquelles se déroulent des matchs de football revêtant une dimension internationale (*J.O.U.E.* du 22 novembre 2003).

