# Cour de cassation: Arrêt du 16 novembre 2009 (Belgique). RG C.09.0104.N

* Date : 16-11-2009
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20091116-4
* Numéro de rôle : C.09.0104.N

N° C.09.0104.N
H. P.,
Me Johan Verbist, avocat à la Cour de cassation,
contre
ETAT BELGE, ministre de l'Intérieur, cellule football.
I. La procédure devant la Cour
Le pourvoi en cassation est dirigé contre un jugement rendu le 29 octobre 2008 par le tribunal de police de Courtrai, statuant en dernier ressort.
Par ordonnance du 26 octobre 2009, le premier président a renvoyé la cause devant la troisième chambre.
Le président de section Robert Boes a fait rapport.
L'avocat général Ria Mortier a conclu.
II. Les moyens de cassation
Le demandeur présente deux moyens dans sa requête.
Premier moyen
Dispositions légales violées
- articles 10, 11, 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution coordonnée ;
- article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955 (M.B., 19 août 1955, Err. M.B., 29 juin 1961).
Décisions et motifs critiqués
Le juge a confirmé intégralement la décision administrative prise le 18 juillet 2007 et la sanction qu'elle inflige au demandeur, consistant en une amende de 300,00 euros et une interdiction de stade pour une durée de cinq mois.
La sanction infligée au demandeur a été prise sur la base de l'article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football.
Ledit article 23 prévoit dans sa version actuelle que quiconque, seul ou en groupe, incite dans le stade à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement à l'égard d'une ou plusieurs personnes pourra encourir une ou plusieurs sanctions prévues aux articles 24, 24ter et 24quater de la loi.
Le texte actuel de l'article 23 a été introduit par l'article 27 de la loi du 25 avril 2007 (M.B., 8 mai 2007, 3e édition) et ne s'applique qu'aux faits commis à partir du 18 mai 2007.
Dès lors que les faits reprochés au demandeur ont été commis le 16 février 2007, seul le texte de l'article 23 de la loi relative à la sécurité lors des matches de football en vigueur à ce moment-là est applicable.
À l'époque des faits, l'article 23 de ladite loi était rédigé comme suit : « Pourra encourir une ou plusieurs sanctions prévues à l'article 24 quiconque, seul ou en groupe, trouble par son comportement le déroulement d'un match national de football ou d'un match international de football, en incitant à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement à l'égard d'une ou plusieurs personnes se trouvant dans le stade ».
A bon droit, le juge d'appel applique l'article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football dans la version applicable au moment des faits.
En ce qui concerne la violation du principe de légalité en matière pénale, le juge d'appel statue comme suit :
« 1. Violation du principe de légalité en matière pénale
Le principe de légalité en matière pénale procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable.
Il exige que le législateur indique les faits sanctionnés en des termes suffisamment précis, clairs et garants de la sécurité juridique, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, la conséquence pénale de ce comportement et, d'autre part, qu'un trop grand pouvoir d'appréciation ne soit pas laissé au juge.
Cette condition se trouve remplie lorsque, à partir du libellé de la disposition pertinente, le justiciable peut connaître les actes et omissions qui engagent sa responsabilité pénale.
L'article 23 dispose que quiconque, seul ou en groupe, trouble par son comportement le déroulement d'un match national de football ou d'un match international de football, en incitant à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement à l'égard d'une ou plusieurs personnes se trouvant dans le stade pourra encourir une sanction administrative.
Tout supporter de football sait que ledit déroulement d'un match national ou international de football ne se borne pas au seul déroulement du jeu, de même que tout supporter de football est le premier à pouvoir évaluer si ses comportements dans un contexte donné incitent ou non à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement à l'égard d'une ou plusieurs personnes se trouvant dans le stade, lesquels comportements ne sauraient en tant que tels faire l'objet d'une énumération.
Il est dès lors incontestable que l'article 23 ainsi critiqué de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football n'est contraire ni au principe général du droit ‘Nulla poena sine lege' ni aux articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution ou 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
Il n'y a pas lieu dans cette situation de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle » (jugement attaqué, pp. 2 in fine et 3).
Griefs
L'article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, tel qu'il était applicable au moment des faits, permet d'infliger des sanctions administratives à des personnes qui troublent le déroulement d'un match de football par un comportement déterminé.
Est punissable, en vertu de l'article précité, la personne qui trouble par son comportement le déroulement d'un match national de football ou d'un match international de football. Selon l'article 23, de tels troubles résultent de l'incitation à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement à l'égard d'une ou plusieurs personnes se trouvant dans le stade.
L'infraction consiste dès lors dans le fait de troubler le match de football en cause alors qu'il y a lieu de considérer l'incitation à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement comme le moyen par lequel un tel trouble doit être causé pour pouvoir donner lieu aux sanctions administratives en question.
Ni la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football ni aucune autre disposition légale ne précise ce fait de troubler un match de football ni le moment à partir duquel un match de football doit être considéré comme troublé. Cette disposition légale ne donne pas davantage de précision sur ce qu'il y a lieu d'entendre par l'incitation à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement.
Le principe de légalité d'une disposition pénale requiert qu'en soi ou lue dans le contexte d'autres dispositions, elle définisse de manière suffisamment précise le comportement punissable.
Cette condition se trouve remplie lorsque ceux auxquels cette disposition pénale s'applique ont la possibilité de connaître, à la lumière de ladite disposition, les faits et les manquements qui entraînent leur responsabilité pénale, même si la détermination desdits faits et manquements est abandonnée au juge. Partant, il est interdit au législateur de recourir à des notions dont le contenu est trop vague pour qualifier de manière suffisante une infraction pénale. Des incriminations trop vagues ne sont pas raisonnablement proportionnées à l'objectif de la loi qui est d'assurer la sécurité des manifestations sportives, visée par la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football.
Selon le demandeur, la disposition pénale sur la base de laquelle les sanctions en question ont été prises à son égard ne satisfait ni au principe constitutionnel de légalité ni davantage à l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
En effet, la loi ne définit pas ce qu'il y a lieu d'entendre par le fait de troubler le déroulement d'un match national ou international de football, de sorte que le juge est dans l'impossibilité totale de déterminer le moment à partir duquel ainsi que les indices précis sur la base desquels il y a lieu de décider qu'une personne aurait troublé le déroulement d'un match de football.
Il n'est pas davantage défini de manière suffisamment claire en quoi doit consister le moyen par lequel le match de football en question est troublé. Le comportement requis pour être puni sur la base de l'article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football est en effet défini comme l'incitation à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement à l'égard d'une ou plusieurs personnes se trouvant dans le stade.
Ainsi que l'observait la circulaire ministérielle du 4 mai 1999, il est particulièrement difficile, pour ne pas dire impossible, de déterminer la portée exacte de cette disposition. En effet, en fonction des circonstances, certains comportements très "chauds" sont à la limite entre la provocation et le simple chant de ralliement. La circulaire ministérielle précitée précise également que le fonctionnaire de police a toute liberté d'appréciation.
Ainsi, il est clair que le législateur n'a pu définir d'une manière suffisamment précise l'incrimination visée à l'article 23 de loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football. La circonstance que, d'une part, la notion de « trouble » d'un match de football n'est pas précisée et que, d'autre part, les moyens utilisés à cette fin sont définis d'une manière si vague que la circulaire ministérielle reconnaît sans ambages que le fonctionnaire de police dispose d'une liberté d'appréciation indique clairement que l'article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football ne satisfait pas au principe de légalité.
Le juge a considéré que tout supporter de football sait que le déroulement d'un match de football ne se borne pas au seul déroulement du jeu, de même que tout supporter de football est le premier à pouvoir évaluer si ses comportements dans un contexte donné incitent ou non à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement. Par ailleurs, le juge a considéré que ces comportements ne sauraient en tant que tels faire l'objet d'une énumération.
L'appréciation du juge n'enlève toutefois rien au fait que la rédaction de l'article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football est si vague et générale que cet article ne peut offrir de base à l'incrimination du demandeur.
Une qualification aussi large du délit prive ceux qui sont poursuivis sur la base de ces dispositions de la garantie en vertu de laquelle nul ne peut être soumis à une loi pénale qui ne satisfait pas aux conditions de précision, de clarté et de prévisibilité permettant à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable.
La violation du principe de légalité en matière pénale entraîne également la violation des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution. En effet, une différence de traitement injustifiable est ainsi créée entre les justiciables poursuivis du chef d'autres infractions et ceux poursuivis sur la base de l'article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, telle qu'elle était applicable avant sa modification par la loi du 25 avril 2007.
Dès lors qu'il a confirmé la décision administrative infligeant au demandeur une amende administrative de 300,00 euros et une interdiction de stade de cinq mois, le juge n'a pas justifié légalement sa décision (violation de toutes les dispositions constitutionnelles et supranationales citées dans le moyen).
En vertu de l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, le demandeur demande à la Cour de poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :
L'article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, tel qu'il était d'application avant sa modification par l'article 27 de la loi du 25 avril 2007, viole-t-il les articles 12 et 14 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les notions de ‘trouble du déroulement d'un match national de football' et d' ‘incitation à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement' n'ont pas un contenu normatif suffisamment précis pour qu'elles puissent définir une infraction et en ce qu'une différence de traitement injustifiée est ainsi créée entre les justiciables qui sont poursuivis pour d'autres faits punissables et ceux qui sont poursuivis sur la base de l'article 23 de la loi sur le football du 21 décembre 1998, tel qu'il était d'application avant sa modification par la loi du 25 avril 2007 ?
Second moyen
Dispositions légales violées
Article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, tel qu'il était applicable avant sa modification par l'article 27 de la loi du 25 avril 2007 (Moniteur belge, 8 mai 2007, 3e édition).
Décisions et motifs critiqués
Le juge a confirmé intégralement la décision administrative prise le 18 juillet 2007 au sein du service public fédéral de l'Intérieur, service de la politique de sécurité et de prévention, cellule football, par le directeur général de la direction générale de la sécurité et de la prévention, infligeant au demandeur une amende de 300,00 euros et une interdiction de stade pour une durée de cinq mois.
Le juge a statué comme suit sur l'infraction à l'article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football mise à charge du demandeur :
« 2. Infraction à l'article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football
Certes, il se peut que les comportements reprochés au (demandeur) soient imputables aux supporters du ‘Club Brugge'.
Toutefois, le procès-verbal établit incontestablement en l'espèce que, suivant les constatations que le verbalisant en a faites de visu, sans qu'il dût pour cela connaître le néerlandais, (le demandeur) a adopté un comportement provocant qui a échauffé les esprits (cris, poings levés vers les autres supporters, gestes défiants, incitation des autres supporters au même comportement).
Il est en tout cas établi que (le demandeur) a commis une infraction à l'article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football (...).
L'article 23 de cette loi, tel qu'il était applicable au moment des faits, à savoir le 16 février 2007, disposait : ‘Pourra encourir une ou plusieurs sanctions prévues à l'article 24, quiconque, seul ou en groupe, trouble par son comportement le déroulement d'un match national de football ou d'un match international de football, en incitant à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement à l'égard d'une ou plusieurs personnes se trouvant dans le stade'.
Il suit de cette définition que la peine prévue à l'article 23 ne peut être infligée sur la base de la seule constatation du comportement provocant d'une personne qui incite à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement. L'élément matériel du trouble du déroulement d'un match national ou international de football est également requis.
Le juge a considéré qu'il se pouvait que les comportements reprochés au demandeur soient imputables aux supporters du ‘Club Brugge'. Il a toutefois constaté ensuite que le procès-verbal établissait incontestablement en l'espèce que le demandeur avait adopté un comportement provocant qui a échauffé les esprits. Il a souverainement décrit ce comportement provocant comme constitué de ‘cris, poings levés vers les autres supporters, gestes défiants, incitation des autres supporters au même comportement'.
Sur la base de ces constatations, le juge a décidé que le demandeur avait commis une infraction à l'article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football.
Toutefois, le juge n'a pas constaté que ce comportement avait également troublé le déroulement du match de football litigieux, ainsi que le requiert l'article 23.
En effet, conformément à l'article 23, applicable au moment des faits, le comportement provocant est considéré comme le moyen par lequel l'infraction litigieuse est commise. Il suit manifestement de l'ancien texte de l'article 23 que l'élément matériel et la conséquence matérielle du comportement litigieux doivent troubler le déroulement du match de football. Or, ni la décision administrative ni le jugement attaqué n'ont constaté que le comportement du demandeur a troublé le déroulement du match de football litigieux. Le demandeur avait cependant expressément fait valoir dans ses conclusions régulièrement déposées devant le juge (...) qu'il n'était pas établi qu'il avait troublé le déroulement du match de football. Le match n'a pas été suspendu et ni les officiels ni les autres supporters n'ont émis d'observations.
La circonstance que l'actuel article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football ne mentionne plus l'élément matériel du trouble du déroulement d'un match de football n'empêche pas qu'en l'espèce, eu égard à la date des faits, le demandeur pouvait uniquement être condamné sur la base de la constatation dénuée de toute ambiguïté que le déroulement du match de football a été troublé. Dès lors que ce fait n'est pas constaté, ni les autorités administratives ni le juge n'ont légalement justifié la décision attaquée (violation de la dispositions légale citée au moyen).
III. La décision de la Cour
Appréciation
Sur le premier moyen :
Le demandeur allègue que l'article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, tel qu'il était applicable avant sa modification par l'article 27 de la loi du 25 avril 2007, viole les articles 12, alinéa 2, 14 de la Constitution et 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans la mesure où ni la loi du 21 décembre 1998 ni aucune autre disposition légale ne précisent ce qu'il y a lieu d'entendre par « trouble d'un match de football » et par « incitation à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement ».
Le principe de légalité consacré par ces dispositions légales aurait été violé dans la mesure où la légalité d'une disposition pénale requiert qu'en soi ou lue dans le contexte d'autres dispositions, elle définisse de manière suffisante le comportement punissable.
En application de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, le demandeur demande à la Cour de poser à cet égard une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.
En vertu de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la Cour est tenue de poser la question soulevée.
Par ces motifs,
La Cour
Surseoit à statuer jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle ait répondu à la question préjudicielle ci-après :
L'article 23 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, tel qu'il était d'application avant sa modification par l'article 27 de la loi du 25 avril 2007, viole-t-il les articles 12 et 14 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les notions de ‘trouble du déroulement d'un match national de football' et d' ‘incitation à porter des coups et blessures, à la haine ou à l'emportement' n'ont pas un contenu normatif suffisamment précis pour qu'elles puissent définir une infraction et en ce qu'une différence de traitement injustifiée est ainsi créée entre les justiciables qui sont poursuivis pour d'autres faits punissables et ceux qui sont poursuivis sur la base de l'article 23 de la loi sur le football du 21 décembre 1998, tel qu'il était d'application avant sa modification par la loi du 25 avril 2007 ?
(...)
Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Robert Boes, les conseillers Eric Dirix, Eric Stassijns, Alain Smetryns et Koen Mestdagh, et prononcé en audience publique du seize novembre deux mille neuf par le président de section Robert Boes, en présence de l'avocat général Ria Mortier, avec l'assistance du greffier Philippe Van Geem.
Traduction établie sous le contrôle du président Christian Storck et transcrite avec l'assistance du greffier délégué Véronique Kosynsky.
Le greffier délégué, Le président,