



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.364/2/V
du 29 juillet 2019

advies 66.364/2/V
van 29 juli 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
modification de l'arrêté royal
du 25 mai 1999 déterminant les
conditions d'engagement des
stewards de football'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
25 mei 1999 tot bepaling van
de voorwaarden voor de
indienstneming van
voetbalstewards'

Le 18 juin 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 2 août 2019, sur un projet d'arrêté royal 'portant modification de l'arrêté royal du 25 mai 1999 déterminant les conditions d'engagement des stewards de football'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 29 juillet 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 juillet 2019.

*

Op 18 juni 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 2 augustus 2019 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 mei 1999 tot bepaling van de voorwaarden voor de indienstneming van voetbalstewards'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 29 juli 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Patrick RONVAUX, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 juli 2019.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Le préambule de l'arrêté en projet vise l'avis de l'Inspecteur des Finances. Le dossier transmis à la section de législation ne contient toutefois aucun avis.

Il conviendra de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable pour autant que les conditions de la saisine de l'Inspecteur des Finances, telles qu'elles sont prévues à l'article 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire' sont rencontrées en l'espèce.

De même, l'accord de la Ministre du Budget sera requis si les conditions prévues à l'article 5 du même arrêté sont réunies ¹.

¹ Article 5 : « Sont soumis à l'accord préalable du Ministre qui a le budget dans ses attributions les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et d'arrêté ministériel, de circulaire ou de décision :

1^o pour lesquels les crédits sont insuffisants ou inexistantes ;

2^o qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles ».

Article 14 : « Sont soumis, pour avis préalable, aux Inspecteurs des Finances :

1^o les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et l'arrêté ministériel, de circulaire ou de décision :

a) qui sont soumis au Conseil des Ministres ;

b) qui sont soumis aux Ministres qui ont le budget ou l'administration générale dans leurs attributions ;

2^o les propositions dont la réalisation est de nature à entraîner une répercussion financière directe ou indirecte, ainsi que celles qui sont relatives à l'organisation administrative des services ;

3^o les propositions relatives à l'octroi de la garantie de l'État ».

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'arrêté en projet trouve son fondement dans la loi du 21 décembre 1998 'relative à la sécurité lors des matches de football', plus précisément en son article 8 ², qui dispose comme suit :

« Le Roi détermine le nombre minimum de stewards et leur structure hiérarchique, les compétences et les tâches des responsables de la sécurité mandatés et du rapporteur liaison officer, ainsi que les conditions minimales de recrutement, de formation et de capacité auxquelles les stewards, les responsables de la sécurité mandatés et les supporters liaison officer doivent satisfaire ».

Pour ce qui concerne les dispositions en projet qui ont trait à la carte d'identification des stewards ³ ou à l'uniforme et les signes distinctifs ⁴, elles peuvent trouver leur fondement dans cette loi, combinée avec le pouvoir général d'exécution reconnu au Roi par l'article 108 de la Constitution.

2. Par contre, certaines dispositions ne peuvent pas trouver leur fondement dans l'article 8 de la loi du 21 décembre 1998 et ne relèvent pas non plus du pouvoir général d'exécution. Tel est le cas de :

1° l'article 2, alinéa 3, en projet ⁵, relatif au régime d'indemnisation du steward non rémunéré ;

2° l'article 4, § 3, en projet ⁶, qui impose aux organisateurs de conclure « les assurances nécessaires » pour les candidats stewards, leurs propres stewards et ceux qui viennent en appui supplémentaire ;

3° l'article 4/1 en projet ⁷, lequel concerne la procédure d'échange de stewards, qui prévoit, dans ce cadre, l'obligation pour les organisateurs de conclure des « accords d'échange » et d'établir des « déclarations d'échange » de stewards et qui confie également à la fédération sportive coordinatrice le soin d'assurer la coordination des accords et procédures d'échange ⁸ ;

4° l'article 12, § 3, en projet ⁹, qui prévoit un briefing avant les matchs ou les événements footballistiques, en précise le contenu et les personnes qui y assistent ;

² Tel que remplacé par l'article 6 de la loi du 3 juin 2018.

³ Articles 4, § 5, et 17, § 2, en projet (articles 4 et 25 du projet).

⁴ Article 17 en projet (article 25 du projet).

⁵ Article 2 du projet.

⁶ Article 4 du projet.

⁷ Article 5 du projet.

⁸ Sur ce dernier point, la disposition en projet ne peut pas non plus trouver de fondement dans l'article 11, 1°, de la loi du 21 décembre 1998. En effet, si l'article 11 de la loi charge bien la fédération sportive coordinatrice d'une « mission de coordination permanente », cette mission est en effet limitée aux obligations particulières qui sont imposées aux organisateurs « conformément au Titre II, Chapitre II ».

⁹ Article 16 du projet.

5° l'article 16, § 1^{er}, alinéa 3, en projet ¹⁰, qui a trait aux tâches que ne peuvent pas exécuter les stewards de l'équipe visiteuse.

À défaut d'un autre fondement juridique, ces dispositions seront donc omises.

3. Par contre, ni l'article 8 ni aucune autre disposition n'autorisent le Roi à envisager l'adoption d'un code de conduite qui devra être inclus par les organisateurs dans les conventions qu'ils concluent avec les stewards et dont le non-respect par ces personnes pourra dans certains cas entraîner leur révocation (article 3 en projet ¹¹). *A fortiori*, il ne Lui revient pas d'attribuer un tel pouvoir à la fédération sportive coordinatrice, quand bien même est-il prévu que le code de conduite sera soumis pour « agrément » au ministre. Il en va d'autant plus ainsi que, ce faisant, pareille attribution obligatoire de pouvoir à la fédération sportive coordinatrice emporterait une ingérence dans le fonctionnement interne de l'association concernée ¹².

L'article 3 sera donc omis et l'ensemble du projet sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Pour les motifs exposés dans l'observation générale n° 1, il convient d'ajouter un alinéa visant l'article 108 de la Constitution ¹³.
2. À l'alinéa 1^{er} (devenant l'alinéa 2), il convient de viser plus précisément l'article 8 de la loi du 21 décembre 1998. Cet alinéa sera par ailleurs éventuellement complété à la suite de l'observation formulée sous l'article 2.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er} tend à remplacer l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 mai 1999 'déterminant les conditions d'engagement des stewards de football' par une définition de la loi du 21 décembre 1998 'relative à la sécurité lors des matches de football'.

La définition en projet mentionne non seulement la date et l'intitulé complet de cette loi, mais également l'indication des différentes modifications qui y ont été apportées jusqu'à présent.

¹⁰ Article 24 du projet.

¹¹ Article 3 du projet.

¹² Ceci n'empêche pas les organisateurs, volontairement, de faire appel à la fédération sportive coordinatrice pour qu'elle établisse un code de conduite qu'ils choisiraient, librement, d'intégrer dans les conditions d'exercice de la fonction qu'ils établiraient dans la convention.

¹³ Voir aussi l'observation formulée sous l'article 2.

Ces dernières indications ont pour effet de rendre statique la référence à cette loi : celle-ci est figée dans l'état où elle se trouve à un moment donné, de telle sorte que ses modifications ultérieures n'ont pas d'influence sur la référence qui y est faite¹⁴. Or, une telle référence statique n'est pas pertinente en l'espèce, serait source d'insécurité juridique et, plus fondamentalement, excède les pouvoirs du Roi, Lequel est tenu d'exécuter les lois avec les modifications en vigueur.

Si l'on retire l'indication des modifications apportées à la loi du 21 décembre 1998 dans la définition en projet, celle-ci perd toutefois son intérêt puisqu'elle reprendrait la date et l'intitulé complet de la loi. Si l'auteur du projet souhaitait prévoir une définition qui en donne un intitulé abrégé, il convient toutefois d'attirer son attention sur le fait qu'actuellement, différentes dispositions de l'arrêté royal du 25 mai 1999 mentionnent la loi du 21 décembre 1998 en reprenant à chaque fois son intitulé. Elles devraient donc être modifiées en conséquence¹⁵.

En conclusion, il ne paraît pas nécessaire d'énoncer une définition de la loi du 21 décembre 1998 dans l'arrêté royal du 25 mai 1999. L'article 1^{er} sera dès lors modifié afin de se limiter à prévoir la suppression de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 mai 1999.

Article 2

Telle qu'elle est rédigée, la disposition appelée à former l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 mai 1999 n'est pas claire. La question se pose en effet de savoir si l'intention est d'imposer aux organisateurs le recrutement de stewards des deux sexes lorsqu'ils engagent des stewards ou d'imposer le recours à des stewards non seulement lors des matchs nationaux et internationaux de football, mais également lors d'événements footballistiques.

Dans cette dernière hypothèse, la disposition en projet ne pourrait être admise car elle imposerait une obligation contraire à la loi du 21 décembre 1998. Il résulte en effet des articles 12 et 12/1 de cette loi que l'engagement de stewards pour des événements footballistiques n'est pas une obligation mais une faculté.

Dans la première hypothèse, où il s'agirait donc d'imposer le recrutement de stewards des deux sexes, il ne faut pas perdre de vue que l'article 7, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 prévoit déjà l'obligation d'engager des stewards de l'un et l'autre sexe pour les matchs nationaux et internationaux et que la disposition en projet n'aurait donc de portée nouvelle qu'en ce qui concerne les stewards qui interviendraient éventuellement lors d'événements footballistiques. À cet égard, aucune disposition de la loi du 21 décembre 1998 n'habilite expressément le Roi à prévoir une telle obligation mais on peut considérer qu'elle trouve un fondement juridique dans les articles 2, 5°, et 7, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998, combinés avec le pouvoir général d'exécution reconnu au Roi par l'article 108 de la Constitution.

¹⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 74.

¹⁵ Tel serait également le cas de plusieurs dispositions du projet qui reproduisent également l'intitulé complet de la loi du 21 décembre 1998.

Si l'intention de l'auteur du projet est bien d'imposer l'engagement de stewards des deux sexes lorsqu'il est fait appel à des stewards pour des événements footballistiques, l'article 2 devrait être rédigé en ce sens et le préambule devrait être complété afin de viser, en combinaison avec l'article 108 de la Constitution, les articles 2, 5°, et 7, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998.

Article 10

1. Parmi les conditions minimales que doivent remplir les candidats stewards et les stewards, l'article 8, § 1^{er}, 3°, en projet précise qu'il ne faut pas « avoir été radié du Registre national des personnes physiques sans avoir communiqué de nouvelle adresse ».

Il convient plutôt de viser l'hypothèse de la radiation des registres dont il est question à l'article 2 de la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques'.

2. Le 5° en projet prévoit de « présenter l'aptitude physique et psychique requise pour exercer la fonction », tout en précisant que cette aptitude sera vérifiée « au moyen d'un examen médical suite auquel un certificat médical est délivré ».

Cette disposition est relativement floue. On n'aperçoit en effet pas, à défaut d'autre précision, ce qu'est l'aptitude physique et psychique requise pour exercer la fonction.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'examen médical, il n'apparaît pas s'il appartient au candidat ou à l'organisateur de prévoir cet examen.

Enfin, dès lors que les stewards peuvent être engagés dans le cadre d'un contrat de travail, l'exigence de certificat médical doit également être analysée au regard de la loi du 28 janvier 2003 'relative aux examens médicaux dans le cadre des relations de travail' ¹⁶ et plus spécifiquement de son article 3, rédigé comme suit :

« Article 3. § 1^{er}. Les tests biologiques, examens médicaux ou les collectes d'informations orales, en vue d'obtenir des informations médicales sur l'état de santé ou des informations sur l'hérédité d'un travailleur ou d'un candidat travailleur, ne peuvent être effectués pour d'autres considérations que celles tirées de ses aptitudes actuelles et des caractéristiques spécifiques du poste à pourvoir.

En vertu de ce principe et sous réserve des dispositions du chapitre IV, sont notamment interdits l'examen génétique prévisionnel et le test de dépistage de l'infection par le virus de l'immunodéficience humaine.

Le Roi peut étendre, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, l'interdiction à d'autres tests biologiques et examens médicaux.

¹⁶ En effet, selon son article 2, les dispositions de la loi du 28 janvier 2003 « s'appliquent tant aux relations contractuelles de travail régies par la loi du 3 juillet 1978 relative au contrat de travail qu'aux relations de travail régies par la réglementation relative au statut des agents du secteur public et aux candidats à un poste de travail dans ces secteurs ».

§ 2. Le travailleur ou le candidat travailleur doit être informé par lettre confidentielle et recommandée, dix jours avant l'examen, du type d'information que l'on recherche, de l'examen auquel il sera soumis et des raisons pour lesquelles celui-ci sera effectué.

§ 3. Les tests biologiques et les examens médicaux ne peuvent être demandés ou exécutés que par le conseiller en prévention-médecin du travail qui est attaché au département chargé de la surveillance médicale du service interne de prévention et de protection au travail ou qui est attaché au département chargé de la surveillance médicale du service externe de prévention et de protection au travail auquel l'employeur fait appel.

Toute déclaration d'inaptitude doit être motivée par écrit par le conseiller en prévention-médecin du travail qui doit la transmettre à un médecin désigné par l'intéressé, sous peine de nullité. Le Roi peut définir des conditions et des modalités supplémentaires pour ce qui est de l'élaboration et de la transmission de la motivation écrite par le médecin.

Le conseiller en prévention-médecin du travail communique sa décision à l'employeur et au candidat au moyen de la fiche d'examen médical prescrite en exécution de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ».

Il ressort de cette disposition que des examens médicaux peuvent être effectués en vue d'obtenir des informations médicales sur l'état de santé d'un candidat travailleur, pour autant que ces examens soient justifiés par des considérations tirées de ses aptitudes actuelles et des caractéristiques propres du poste à pourvoir. Dans ce cas, les examens médicaux ne peuvent être demandés ou exécutés « que par le conseiller en prévention-médecin du travail » qui est attaché au département chargé de la surveillance médicale du service interne de prévention et de protection au travail ou du service externe auquel l'employeur fait appel.

Autrement dit, il n'est pas conforme à l'article 3 de la loi du 28 janvier 2003 d'exiger d'une personne qu'elle fournisse elle-même un certificat médical. Si un examen médical est justifiable, il doit être pris en charge comme indiqué à l'article 3, § 3, de la même loi du 28 janvier 2003 ¹⁷.

Le 5° en projet sera revu en conséquence.

3. Le 6° en projet vise le fait de « ne pas avoir été condamné, même avec sursis, à une quelconque peine correctionnelle ou criminelle, telle que visée à l'article 7 du Code pénal, ou à une peine similaire à l'étranger », « à l'exception des condamnations pour infraction à la réglementation relative à la police de la circulation routière ».

Ce faisant, la disposition en projet instaure une condition relative à l'interdiction de condamnation pénale qui ne tient pas compte de l'identité de la réglementation à laquelle il a été contrevenu, sauf pour ce qui concerne la police de la circulation routière.

¹⁷ Voir l'avis n° 65.001/2 donné le 31 janvier 2019 sur un avant-projet devenu le décret du 14 mars 2019 'modifiant diverses dispositions relatives aux fonctions de directeur et directrice, aux autres fonctions de promotion et aux fonctions de sélection' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 766/001, pp. 138 à 167, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65001.pdf>).

À propos d'une disposition similaire, la section de législation, dans son avis n° 60.619/2¹⁸, a observé ce qui suit :

« Il convient de vérifier si une telle mesure est compatible avec le respect dû au droit au libre choix de l'activité professionnelle, tel qu'il est notamment garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁹ ainsi que par les articles 22²⁰ et 23²¹ de la Constitution, [et] avec l'interdiction de discrimination dans la réglementation de ce libre choix, telle qu'elle découle de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme combiné avec l'une des dispositions susdites.

Comme l'a relevé la section de législation,

« Il est certes admissible que la loi prévoie – le cas échéant de manière automatique – une interdiction professionnelle ou une suspension de droits fondamentaux à titre de sanction accessoire en cas de condamnation encourue à raison de la commission de faits pénaux. C'est à la condition toutefois qu'il existe un lien spécifique et rationnel entre la nature des faits pénaux concernés et les éventuelles 'déviances' qu'ils révèlent, d'une part, et les qualités requises pour exercer la profession et le droit fondamental concerné, d'autre part²². À défaut qu'un tel lien existe et que sa rationalité puisse être démontrée [...], la mesure doit être considérée comme disproportionnée²³, et s'expose au grief

¹⁸ Avis n° 60.619/2 donné le 25 janvier 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 2 octobre 2017 'réglementant la sécurité privée et particulière' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2388/001, pp. 159 à 196, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60619.pdf>).

¹⁹ *Note de bas de page n° 26 de l'avis cité* : Voir Cour eur. D.H., arrêt *Bigaeva c. Grèce*, 28 mai 2009, §§ 22-23 ; arrêt *Albanese c. Italie*, 23 mars 2006, §§ 53-54.

²⁰ *Note de bas de page n° 27 de l'avis cité* : Voir en effet, sur le parallélisme d'interprétation entre la notion de vie privée au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et la même notion au sens de l'article 22 de la Constitution, C.C., 145/2011, 22 septembre 2011, B.33.2 : « Il ressort en outre des travaux préparatoires de l'article 22 de la Constitution que le Constituant a cherché 'à mettre le plus possible la proposition en concordance avec l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), afin d'éviter toute contestation sur le contenu respectif de l'article de la Constitution et de l'article 8 de la CEDH' (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2) ».

²¹ *Note de bas de page n° 28 de l'avis cité* : Voir C.C., arrêt n° 56/2011, 28 avril 2011, B.8.1.

²² *Note de bas de page n° 29 de l'avis cité* : Note de bas de page 5 de l'avis cité : Voir en ce sens, notamment, C.C., 38/2000, 29 mars 2000, B.4 (à propos de l'interdiction faite aux personnes ayant commis certains faits pénaux – enlèvements de mineurs ; attentat à la pudeur ou viol ; corruption de la jeunesse et prostitution ; outrages publics aux bonnes mœurs – d'être débitants de boissons fermentées à consommer sur place) : « Les faits qui valent à leur auteur l'interdiction en cause sont de ceux dont le législateur peut penser, sans erreur manifeste, que ceux qui les ont commis risquent plus que d'autres, s'ils tiennent un débit de boissons fermentées à consommer sur place, de favoriser ou de commettre des faits de même nature ».

²³ *Note de bas de page n° 30 de l'avis cité* : Note de bas de page 6 de l'avis cité : Voir, par analogie, les motifs qui ont conduit la Cour européenne des droits de l'homme à conclure à l'inadmissibilité de la suspension automatique des droits politiques des personnes ayant encouru une condamnation pénale d'un certain *quantum* (Cour eur. D.H., arrêt *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) du 6 octobre 2005, § 82, « (La disposition de la législation électorale britannique querellée) demeure un instrument sans nuances, qui dépouille du droit de vote, garanti par la Convention, un grand nombre d'individus, et ce de manière indifférenciée. Cette disposition inflige une restriction globale à tous les détenus condamnés purgeant leur peine et s'applique automatiquement à eux, quelle que soit la durée de leur peine et indépendamment de la nature ou de la gravité de l'infraction qu'ils ont commise et de leur situation personnelle. Force est de considérer que pareille restriction générale, automatique et indifférenciée à un droit consacré par la Convention et revêtant une importance cruciale outrepassa une marge d'appréciation acceptable, aussi large soit-elle, et est incompatible avec l'article 3 du Protocole n° 1 »). Voir également, et toujours par analogie, les motifs qui ont conduit la Cour européenne des droits de l'Homme à conclure à l'inadmissibilité de la suspension automatique des droits parentaux des personnes ayant encouru une condamnation pénale d'un certain *quantum* (Cour eur. D. H., arrêt *Sabou et Piracalab c. Roumanie* du 28 septembre 2004, §§ 48-49 : « La Cour observe que l'infraction pour laquelle le requérant a été condamné était totalement étrangère aux questions liées à l'autorité parentale et qu'à aucun moment, il n'a été allégué un manque de soins ou des mauvais traitements de sa part envers ses enfants. La Cour

supplémentaire de traiter à l'identique, sans justification objective et raisonnable, des délinquants pénaux ne se trouvant pas dans des situations comparables au regard de cette mesure. La section de législation du Conseil d'État ne peut sur ce point que renvoyer, par analogie, à la motivation qui a conduit la Cour européenne des droits de l'Homme, dans un arrêt *Thlimmenos c. Grèce*, à juger contraire à l'article 14 de la Convention éponyme, la législation nationale qui privait automatiquement les personnes ayant encouru une condamnation pénale d'un certain *quantum*, de la possibilité d'exercer la profession d'expert-comptable^{24, 25}.

Appelée à justifier l'interdiction en projet, la déléguée du ministre a donné les explications suivantes :

‘Le législateur a dès l'origine considéré que les personnes souhaitant accéder au secteur de la sécurité privée et particulière ne pouvaient pas avoir encouru certaines condamnations.

Dans la loi actuelle du 10 avril 1990, des conditions plus strictes ont été prévues pour le personnel dirigeant que pour le personnel exécutant. Ainsi, un dirigeant ne peut pas avoir encouru la moindre condamnation correctionnelle, à l'exception des condamnations pour infractions à la réglementation sur la circulation routière. Pour le personnel exécutant, il a été décidé d'exclure les personnes ayant encouru une lourde peine (six mois d'emprisonnement au moins) ou ayant encouru une condamnation pour une des infractions citées limitativement dans la loi et jugées comme particulièrement graves par le législateur (vol, armes prohibées, ...). Au fil du temps, plusieurs modifications législatives ont été nécessaires afin de pouvoir tenir compte de nouveaux types de peines (telles que les peines de travail), d'actualiser la liste de ces infractions, ...

relève qu'en droit roumain, l'interdiction d'exercer les droits parentaux s'applique automatiquement et d'une manière absolue à titre de peine accessoire à toute personne qui exécute une peine de prison, sans aucun contrôle de la part des tribunaux et sans aucune prise en considération du type d'infraction et de l'intérêt des mineurs. Dès lors, elle constitue plutôt un blâme moral ayant comme finalité la punition du condamné et non pas une mesure de protection de l'enfant. Eu égard à ces circonstances, la Cour estime qu'il n'a pas été démontré que le retrait en termes absolus et par effet de la loi des droits parentaux du premier requérant répondait à une exigence primordiale touchant aux intérêts des enfants et partant, qu'il poursuivait un but légitime, à savoir la protection de la santé, de la morale, ou de l'éducation des mineurs »).

²⁴ Note de bas de page n° 31 de l'avis cité : Note de bas de page 7 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt *Thlimmenos c. Grèce* du 6 avril 2000, § 47 : « La Cour estime qu'en principe les États ont un intérêt légitime à exclure certains délinquants de la profession d'expert-comptable. Toutefois, elle considère par ailleurs que, contrairement à des condamnations pour d'autres infractions majeures, une condamnation consécutive à un refus de porter l'uniforme pour des motifs religieux ou philosophiques ne dénote aucune malhonnêteté ou turpitude morale de nature à amoindrir les capacités de l'intéressé à exercer cette profession. L'exclusion du requérant au motif qu'il n'avait pas les qualités requises n'était donc pas justifiée. La Cour prend note de l'argument du Gouvernement selon lequel les personnes qui refusent de servir leur pays doivent être punies en conséquence. Toutefois, elle relève également que le requérant a purgé une peine d'emprisonnement pour avoir refusé de porter l'uniforme. Dans ces conditions, la Cour estime qu'infliger une autre sanction à l'intéressé était disproportionné. Il s'ensuit que l'exclusion du requérant de la profession d'expert-comptable ne poursuivait pas un but légitime. Partant, la Cour considère que le refus de traiter le requérant différemment des autres personnes reconnues coupables d'un crime n'avait aucune justification objective et raisonnable ».

²⁵ Note de bas de page n° 32 de l'avis cité : Avis 50.421/4 donné le 26 octobre 2011 sur un avant-projet devenu la loi du 15 juillet 2013 'relative au transport de marchandises par route et portant exécution du Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la Directive 96/26/CE du Conseil et portant exécution du Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2612/1, p. 89.

Cependant, dans la pratique, on considère, dans la presque totalité des cas, qu'une personne ayant encouru une condamnation correctionnelle non visée à l'article 6, al. 1^{er}, 1^o, ne répond pas aux conditions de sécurité nécessaires à l'exercice de ses fonctions. L'intéressé se voit donc *in fine* refuser l'accès au secteur de la sécurité privée et particulière, mais demeure d'abord dans l'incertitude pendant toute la durée de l'enquête et de la procédure de refus.

Par conséquent, il est proposé de prévoir la même condition pour le personnel d'exécution que pour le personnel dirigeant, à savoir l'absence de condamnation correctionnelle. En indiquant clairement dans la loi que les membres du personnel d'exécution ne peuvent pas avoir encouru de condamnation correctionnelle, les personnes concernées bénéficieraient de plus de sécurité juridique et les procédures seraient simplifiées administrativement. Par ailleurs, il est à noter que plusieurs catégories d'exécutants, tels que les chargés de cours et les agents constatateurs, sont déjà soumis à la même condition que les dirigeants.

En outre, le secteur de la sécurité privée ayant été étendu et les tâches exercées élargies, il ne semble pas disproportionné d'attendre dans le chef de toute personne active dans le secteur de la sécurité privée de ne pas avoir de condamnation correctionnelle figurant sur son casier judiciaire. Toute personne ayant été condamnée dispose par ailleurs de la possibilité d'introduire si elle le souhaite une demande de réhabilitation. En cas d'octroi de cette réhabilitation, l'accès au secteur sera à nouveau possible.

En ce qui concerne d'éventuelles exceptions à la règle, il a été considéré qu'il serait extrêmement compliqué de prévoir une liste exhaustive d'exceptions et que cela irait à l'encontre de la volonté de simplifier la loi. L'exception relative aux infractions à la réglementation sur la circulation routière a toutefois été reprise parce qu'elle figure déjà actuellement dans la loi du 10 avril 1990 (article 5, 1^o : exception insérée par l'article 139 de la loi portant dispositions diverses (III) du 1^{er} mars 2007).

Compte tenu des particularités du secteur de la sécurité privée et de la fiabilité que l'on est en droit d'attendre des personnes qui y travaillent ²⁶, il semble *a priori* admissible que soit exclue toute condamnation à une peine correctionnelle figurant dans le casier judiciaire.

La justification avancée en ce qui concerne l'exception relative aux infractions à la réglementation relative à la police de la circulation routière, à savoir qu'il s'agit d'une exception qui figurait déjà dans la loi du 10 avril 1990, ne peut par contre, en tant que telle, emporter la conviction.

En effet, de deux choses l'une :

- soit l'auteur de l'avant-projet ne fait pas de distinction entre les différentes condamnations à des peines correctionnelles, partant du principe que toute condamnation à une peine correctionnelle – compte tenu de sa gravité – est en soi indicative d'un problème au regard de l'exigence de fiabilité attendue dans ce secteur ;

- soit l'auteur de l'avant-projet entend prendre en compte l'identité de la réglementation qui a été enfreinte et, dans ce cadre, si l'on peut comprendre que, pour la plupart des fonctions exercées, il envisage de ne pas tenir compte des condamnations pour infraction à la réglementation relative à la police de la circulation routière, on peut toutefois se demander, d'une part, si, pour certaines fonctions, de telles condamnations ne devraient tout de même pas être interdites (on songe, par exemple, aux transporteurs de fonds) et, d'autre part, si la disposition en projet ne devrait pas exclure d'autres

²⁶ Note de bas de page n° 33 de l'avis cité : Voir C.C., arrêt n° 156/2015, B.4 et B.5.

législations particulières au motif que la nature des infractions est sans lien avec les fonctions exercées, sauf à prévoir, comme actuellement, une liste positive de législation dont la violation justifierait l'interdiction.

La disposition sera revue en conséquence ».

Le 6° en projet sera revu à la lumière de cette observation.

Article 11

Dans la phrase introductive de l'article 8/1 en projet, il convient de mentionner l'article 8, § 1^{er}, « 8° » (et non « 7° »).

Article 12

L'article 9 en projet vise le candidat steward « ayant satisfait aux conditions énoncées à l'article 8 ainsi qu'au profil visé à l'article 8/1 ».

Le fait de répondre au profil déterminé par l'article 8/1 est une des conditions énoncées à l'article 8 en son paragraphe 1^{er}, 8°.

Les mots « ainsi qu'au profil visé à l'article 8/1 » seront dès lors omis.

Article 14

1. L'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, en ce qu'il dispose que le ministre « agréé, sur proposition de la fédération sportive coordinatrice, le programme de la formation de base », n'est pas clair. Mieux vaut indiquer que le ministre « agréé le programme de la formation de base établi par la fédération sportive coordinatrice ».

Il convient par ailleurs de compléter la disposition afin de prévoir dans quelles conditions et selon quelle procédure l'agrément peut être octroyé ²⁷.

Une observation similaire vaut pour le paragraphe 2 en projet ainsi que pour les articles 12, § 2, en projet (article 16 du projet), 13/1 en projet (article 19 du projet) et 13/2 en projet (article 21 du projet).

2. Au paragraphe 5 en projet de la version française, mieux vaut sans doute remplacer le terme « rencontres » par le terme « matchs ».

Une observation analogue vaut pour l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet (article 23 du projet).

²⁷ Voir l'avis n° 29.015/4 donné le 26 mars 1999 sur un projet devenu l'arrêté royal du 25 mai 1999 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/29015.pdf>).

Article 25

À l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, il convient sans doute de renvoyer à l'article 13/1 (et non 13).

Article 26

Dès lors que l'article 19 en projet est lié à l'article 17 en projet, il y a lieu de prévoir une même date d'« entrée en vigueur »²⁸ pour ces deux dispositions.

*

²⁸ Cette expression d'« entrée en vigueur » doit être privilégiée à celle de « production des effets ».

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

In de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen naar het advies van de inspecteur van Financiën. Het dossier dat aan de afdeling Wetgeving bezorgd is, bevat echter geen advies.

Er moet op toegezien worden dat dit voorafgaand vormvereiste naar behoren vervuld wordt, voor zover *in casu* voldaan wordt aan de voorwaarden waaronder de inspecteur van Financiën om advies verzocht kan worden, welke voorwaarden vastgelegd zijn in artikel 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole.’

Ook de akkoordbevinding van de minister van Begroting zal vereist zijn als de voorwaarden vervat in artikel 5 van hetzelfde besluit vervuld zijn.¹

¹ Artikel 5: “Aan de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort worden voorgelegd de voorontwerpen van wet, de ontwerpen van koninklijk besluit en ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing:

1° waarvoor geen of onvoldoende kredieten bestaan;

2° waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed, of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan.”

Artikel 14: “Aan de Inspecteurs van Financiën worden voor voorafgaand advies voorgelegd:

1° de voorontwerpen van wet, de ontwerpen van koninklijk en van ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing:

a) die aan de Ministerraad worden voorgelegd;

b) die aan de Ministers tot wier bevoegdheden de begroting en het algemeen bestuur behoren worden voorgelegd;

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden’, meer bepaald in artikel 8² ervan, dat als volgt luidt:

“De Koning bepaalt het minimum aantal stewards en hun hiërarchische structuur, de bevoegdheden en taken van de gemandateerde veiligheidsverantwoordelijken en de supporters liaison officer, alsmede de minimale voorwaarden van rekrutering, opleiding en bekwaamheid waaraan de stewards, de gemandateerde veiligheidsverantwoordelijken en de supporters liaison officer moeten voldoen.”

De ontworpen bepalingen die betrekking hebben op de stewardidentificatiekaart³ of het uniform en de onderscheidingstekens⁴ kunnen rechtsgrond vinden in die wet en in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die bij artikel 108 van de Grondwet toegekend is aan de Koning.

2. Een aantal bepalingen kunnen echter geen rechtsgrond vinden in artikel 8 van de wet van 21 december 1998 en vallen evenmin onder de algemene uitvoeringsbevoegdheid. Dat is het geval voor:

1° het ontworpen artikel 2, derde lid,⁵ betreffende de vergoedingsregeling van de onbezoldigde steward;

2° het ontworpen artikel 4, § 3,⁶ dat de organisatoren de verplichting oplegt om “de nodige verzekeringen” af te sluiten voor de kandidaat-stewards, voor de eigen stewards en voor de stewards die de organisator komen ondersteunen;

3° het ontworpen artikel 4/1,⁷ dat betrekking heeft op de procedure uitwisseling stewards, die in dat verband voorziet in de verplichting voor de organisatoren om “overeenkomsten uitwisseling stewards” te sluiten en “verklaringen van uitwisseling stewards” op te stellen en die eveneens aan de overkoepelende sportbond de taak opdraagt om de uitwisselingsovereenkomsten en -procedures te coördineren;⁸

2° de voorstellen waarvan de verwezenlijking rechtstreeks of onrechtstreeks een financiële weerslag kan hebben en die welke op de administratieve inrichting van de diensten betrekking hebben;

3° de voorstellen die betrekking hebben op het verlenen van de Staatswaarborg.”

² Zoals het vervangen is bij artikel 6 van de wet van 3 juni 2018.

³ Ontworpen artikelen 4, § 5, en 17, § 2 (artikelen 4 en 25 van het ontwerp).

⁴ Ontworpen artikel 17 (artikel 25 van het ontwerp).

⁵ Artikel 2 van het ontwerp.

⁶ Artikel 4 van het ontwerp.

⁷ Artikel 5 van het ontwerp.

⁸ Wat dat laatste punt betreft, kan de ontworpen bepaling evenmin rechtsgrond vinden in artikel 11, 1°, van de wet van 21 december 1998. Hoewel bij artikel 11 van de wet aan de overkoepelende sportbond inderdaad de taak opgedragen wordt om een “permanente coördinatie” te verzekeren, beperkt die taak zich in feite tot de bijzondere verplichtingen die “overeenkomstig Titel II, Hoofdstuk II” aan de organisatoren opgelegd worden.

4° het ontworpen artikel 12, § 3,⁹ dat voorziet in een briefing voorafgaand aan de voetbalwedstrijden of de voetbalevenementen en bepaalt wat besproken wordt op de briefing en wie eraan deelneemt;

5° het ontworpen artikel 16, § 1, derde lid,¹⁰ dat betrekking heeft op de taken die niet door de stewards van de bezoekende ploeg uitgevoerd mogen worden.

Bij gebrek aan een andere rechtsgrond moeten die bepalingen dan ook weggelaten worden.

3. Daarentegen wordt de Koning noch bij artikel 8, noch bij enige andere bepaling, gemachtigd de uitvaardiging in overweging te nemen van een gedragscode die door de organisatoren opgenomen zal moeten worden in de overeenkomsten die zij sluiten met de stewards en waarvan de niet-naleving door die personen in bepaalde gevallen ertoe zal kunnen leiden dat ze uit hun functie ontzet worden (ontworpen artikel 3¹¹). Het staat *a fortiori* niet aan de Koning een dergelijke bevoegdheid op te dragen aan de overkoepelende sportbond, zelfs al wordt in het ontwerp bepaald dat de gedragscode voor “erkenning” aan de minister voorgelegd zal worden. Dat geldt des te meer daar, zodoende, een dergelijke verplichte opdracht van bevoegdheid aan de overkoepelende sportbond zou neerkomen op een inmenging in de interne werking van de betrokken vereniging.¹²

Artikel 3 moet dan ook weggelaten worden en heel het ontwerp moet dienovereenkomstig herzien worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Om de redenen uiteengezet in algemene opmerking 1 dient een lid toegevoegd te worden waarin naar artikel 108 van de Grondwet verwezen wordt.¹³

2. In het eerste lid (dat het tweede lid wordt) dient meer bepaald verwezen te worden naar artikel 8 van de wet van 21 december 1998. Voorts moet dat lid eventueel aangevuld worden als gevolg van de opmerking over artikel 2.

⁹ Artikel 16 van het ontwerp.

¹⁰ Artikel 24 van het ontwerp.

¹¹ Artikel 3 van het ontwerp.

¹² Dit belet de organisatoren niet om, vrijwillig, een beroep te doen op de overkoepelende sportbond opdat die een gedragscode opstelt die zij dan, naar eigen goeddunken, kunnen opnemen in de voorwaarden om de functie uit te oefenen die zij in de overeenkomst zouden vastleggen.

¹³ Zie ook de opmerking over artikel 2.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Artikel 1 strekt ertoe artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 mei 1999 ‘tot bepaling van de voorwaarden voor de indienstneming van voetbalstewards’ te vervangen door een definitie van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden’.

In de ontworpen definitie wordt niet enkel melding gemaakt van de datum en van het volledige opschrift van die wet, maar worden ook de verschillende wijzigingen vermeld die tot op heden in de wet aangebracht zijn.

Die laatste vermeldingen hebben tot gevolg dat de verwijzing naar die wet statisch wordt: de wet wordt vastgelegd in de versie waarin ze zich op een gegeven ogenblik bevindt zodat latere wijzigingen van die tekst geen invloed hebben op de verwijzing.¹⁴ Zo’n statische verwijzing is *in casu* echter niet pertinent, zou tot rechtsonzekerheid leiden en, wat nog belangrijker is, gaat de bevoegdheden te buiten van de Koning, die de wetten moet uitvoeren met de wijzigingen die op dat ogenblik van kracht zijn.

Als de vermelding van de wijzigingen aangebracht in de wet van 21 december 1998 uit de ontworpen definitie weggelaten wordt, verliest die definitie evenwel haar belang, aangezien daarin de datum en het volledige opschrift van de wet overgenomen zouden worden. Als de steller van het ontwerp in een definitie wilde voorzien waarin een verkort opschrift van de wet gegeven wordt, dient zijn aandacht evenwel gevestigd te worden op het feit dat thans in verscheidene bepalingen van het koninklijk besluit van 25 mei 1999 melding gemaakt wordt van de wet van 21 december 1998 en dat daarbij telkens het opschrift van de wet vermeld wordt. Die bepalingen zouden dan ook dienovereenkomstig gewijzigd moeten worden.¹⁵

Kortom, het lijkt niet nodig om in het koninklijk besluit van 25 mei 1999 een definitie te geven van de wet van 21 december 1998. Artikel 1 moet dan ook aldus gewijzigd worden dat het louter voorziet in de schrapping van artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 mei 1999.

Artikel 2

Zoals ze gesteld is, is de bepaling die artikel 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 mei 1999 moet worden, niet duidelijk. De vraag rijst immers of het de bedoeling is om aan de organisatoren de verplichting op te leggen om, bij de indienstneming van stewards, stewards van beide geslachten aan te werven dan wel om voor te schrijven dat niet alleen tijdens nationale en internationale voetbalwedstrijden maar ook tijdens voetbalevenementen een beroep gedaan moet worden op stewards.

¹⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 74.

¹⁵ Dat geldt ook voor verscheidene bepalingen van het ontwerp die het volledige opschrift van de wet van 21 december 1998 eveneens overnemen.

In dat laatste geval zou de ontworpen bepaling niet aanvaard kunnen worden, aangezien ze een verplichting zou opleggen die strijdig is met de wet van 21 december 1998. Uit de artikelen 12 en 12/1 van die wet blijkt immers dat het in dienst nemen van stewards voor voetbalevenementen geen verplichting is maar een mogelijkheid.

In het eerste geval, waarbij het dus de bedoeling zou zijn om de verplichting op te leggen om stewards van beide geslachten aan te werven, mag niet uit het oog verloren worden dat artikel 7, § 1, van de wet van 21 december 1998 reeds in de verplichting voorziet om stewards van het ene en het andere geslacht aan te werven voor de nationale en internationale voetbalwedstrijden en dat de ontworpen bepaling dus enkel een nieuwe draagwijdte zou hebben met betrekking tot de stewards die eventueel tijdens voetbalevenementen ingezet zouden worden. In dat opzicht machtigt geen enkele bepaling van de wet van 21 december 1998 de Koning uitdrukkelijk om in een dergelijke verplichting te voorzien, maar er kan van uitgegaan worden dat die verplichting rechtsgrond vindt in de artikelen 2, 5°, en 7, § 1, van de wet van 21 december 1998 en in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die bij artikel 108 van de Grondwet toegekend is aan de Koning.

Indien de steller van het ontwerp wel degelijk de bedoeling heeft om het in dienst nemen van stewards van beide geslachten bij voetbalevenementen verplicht te stellen, zou artikel 2 in die zin geredigeerd moeten worden en zou de aanhef aldus aangevuld moeten worden dat er, *juncto* artikel 108 van de Grondwet, in verwezen wordt naar de artikelen 2, 5°, en 7, § 1, van de wet van 21 december 1998.

Artikel 10

1. Als één van de minimumvoorwaarden waaraan de kandidaat-stewards en de stewards dienen te voldoen, stelt het ontworpen artikel 8, § 1, 3°, dat ze “niet geschrapt [mogen] zijn uit het Rijksregister van natuurlijke personen zonder een nieuw adres meegedeeld te hebben”.

Er dient veeleer verwezen te worden naar het geval van schrapping uit de registers waarvan sprake is in artikel 2 van de wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’.

2. De ontworpen bepaling onder 5° bepaalt dat men “de vereiste fysieke en psychische geschiktheid [moet] hebben om de functie uit te oefenen” en dat die geschiktheid gecontroleerd zal worden “aan de hand van een medisch onderzoek van waaruit een medisch getuigschrift wordt afgeleverd”.

Die bepaling is nogal vaag. Het is immers niet duidelijk, bij gebrek aan nadere precisering, wat de vereiste “fysieke en psychische geschiktheid” is om de functie uit te oefenen.

Wat het medische onderzoek betreft, is het bovendien niet duidelijk of de kandidaat dan wel de organisator daarvoor het nodige moet doen.

Aangezien de stewards in dienst genomen kunnen worden in het kader van een arbeidsovereenkomst moet het vereiste van het medische getuigschrift ook worden onderzocht in het licht van de wet van 28 januari 2003 ‘betreffende de medische onderzoeken die binnen het kader van de arbeidsverhoudingen worden uitgevoerd’¹⁶ en met name van artikel 3 ervan, dat luidt als volgt:

“Artikel 3. § 1. De biologische tests, medische onderzoeken of mondelinge informatiegaring met het oog op het verkrijgen van medische informatie over de gezondheidstoestand of stamboom informatie van een werknemer of kandidaat-werknemer mogen niet worden verricht om andere redenen dan die welke verband houden met de huidige geschiktheid van de werknemer voor en de specifieke kenmerken van de openstaande betrekking.

Krachtens dit beginsel en onverminderd de bepalingen van hoofdstuk IV zijn met name verboden het voorspellende genetisch onderzoek en de aidstest.

De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het verbod uitbreiden tot andere biologische tests en medische onderzoeken.

§ 2. Tien dagen vóór het onderzoek moet aan de werknemer of kandidaat-werknemer, bij een vertrouwelijke en aangetekende brief, worden medegedeeld naar welke gegevens wordt gezocht, welk onderzoek wordt uitgevoerd en waarom dat gebeurt.

§ 3 De biologische tests en medische onderzoeken kunnen slechts gevraagd of uitgevoerd worden door de preventieadviseur-arbeidsgeneeskunde die verbonden is aan de afdeling belast met het medische toezicht van de interne dienst voor preventie en bescherming op het werk of aan de afdeling belast met het medisch toezicht van de externe dienst voor preventie en bescherming op het werk waarop de werkgever een beroep doet.

Op straffe van nietigheid moet elke verklaring van ongeschiktheid schriftelijk gemotiveerd worden door de preventieadviseur-arbeidsgeneeskunde en door hem doorgestuurd worden naar een door de betrokkene aangewezen arts. De Koning kan nader bepalen onder welke voorwaarden en op welke wijze de schriftelijke motivering door de arts moet worden opgesteld en doorgestuurd.

De preventieadviseur-arbeidsgeneeskunde deelt de werkgever en de kandidaat zijn beslissing mee door middel van de fiche van medisch onderzoek, voorgeschreven krachtens de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk”.

Uit die bepaling blijkt dat medische onderzoeken mogen worden verricht met het oog op het verkrijgen van medische informatie over de gezondheidstoestand van een kandidaat-werknemer, in zoverre die onderzoeken gerechtvaardigd zijn om redenen die verband houden met zijn huidige geschiktheid voor en de specifieke kenmerken van de openstaande betrekking. In dat geval kunnen de medische onderzoeken “slechts” gevraagd of uitgevoerd worden “door de preventieadviseur-arbeidsgeneeskunde” die verbonden is aan de afdeling belast

¹⁶ Immers, volgens artikel 2 van die wet zijn de bepalingen ervan “van toepassing op de arbeidsverhoudingen geregeld bij de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomst alsmede op de arbeidsverhoudingen geregeld in de regelgeving met betrekking tot het statuut van het overheids personeel en op de kandidaat-werknemers in die sectoren”.

met het medische toezicht van de interne dienst voor preventie en bescherming op het werk of aan de externe dienst waarop de werkgever een beroep doet.

Met andere woorden, van een persoon eisen dat hij zelf een medisch attest overlegt, is in strijd met artikel 3 van de wet van 28 januari 2003. Indien een medisch onderzoek gerechtvaardigd kan worden, moet het worden uitgevoerd zoals bepaald in artikel 3, § 3, van diezelfde wet van 28 januari 2003.¹⁷

De ontworpen bepaling onder 5° moet dienovereenkomstig herzien worden.

3. In de ontworpen bepaling onder 6° wordt de voorwaarde gesteld “niet veroordeeld geweest [te] zijn, zelfs niet met uitstel, tot enige correctionele of criminele straf, zoals bedoeld in artikel 7 van het Strafwetboek of tot een gelijkaardige straf in het buitenland”, “behoudens veroordelingen wegens inbreuken op de wetgeving betreffende de politie van het wegverkeer”.

Zodoende wordt bij de ontworpen bepaling een voorwaarde inzake het verbod op een strafrechtelijke veroordeling ingevoerd die geen rekening houdt met de identificatie van de regelgeving die overtreden is, de politie over het wegverkeer uitgezonderd.

In verband met een soortgelijke bepaling heeft de afdeling Wetgeving in advies 60.619/2¹⁸ het volgende opgemerkt:

“Er dient nagegaan te worden of een dergelijke maatregel verenigbaar is met de verplichte eerbiediging van het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid, zoals dat inzonderheid verankerd is in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens¹⁹ en in de artikelen 22²⁰ en 23²¹ van de Grondwet, en met het verbod van discriminatie in de regelgeving met betrekking tot die vrije keuze, zoals dat verbod voortvloeit uit artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, gelezen in samenhang met een van de voormelde bepalingen.

De afdeling Wetgeving heeft het volgende onder de aandacht gebracht:

‘Weliswaar kan aanvaard worden dat de wet voorziet – in voorkomend geval automatisch voorziet – in een beroepsverbod of een schorsing van fundamentele rechten

¹⁷ Zie advies 65.001/2, gegeven op 31 januari 2019 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 14 maart 2019 ‘tot wijziging van verschillende bepalingen met betrekking tot de ambten van directeur en directrice, andere bevorderingsambten en selectieambten’ (*Parl.St. Fr.Parl.*, 2018-19, nr. 766/001, 138 tot 167, (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/65001.pdf>).

¹⁸ Advies 60.619/2, gegeven op 25 januari 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 2 oktober 2017 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ (*Parl.St. Kamer*, 2016-17, nr. 2388/001, 159 tot 196, (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60619.pdf>).

¹⁹ Voetnoot 26 van het geciteerde advies: Zie EHRM 28 mei 2009, *Bigaeva v. Griekenland*, §§ 22-23; 23 maart 2006, *Albanese v. Italië*, §§ 53-54.

²⁰ Voetnoot 27 van het geciteerde advies: Zie immers voor de parallelle interpretatie van het begrip privéleven in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het begrip privéleven in de zin van artikel 22 van de Grondwet, GwH 22 september 2011, 145/2011, B.33.2: “Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 22 van de Grondwet blijkt bovendien dat de Grondwetgever ‘een zo groot mogelijke concordantie [heeft willen nastreven] met artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), teneinde betwistingen over de inhoud van dit Grondwetsartikel respectievelijk art. 8 van het EVRM te vermijden’ (*Parl.St. Kamer* 1992-93, nr. 997/5, 2)”.

²¹ Voetnoot 28 van het geciteerde advies: Zie GwH 28 april 2011, nr. 56/2011, B.8.1.

bij wijze van accessoire sanctie in geval een veroordeling wordt opgelopen ten gevolge van het plegen van strafrechtelijke feiten. Dat is evenwel alleen mogelijk op voorwaarde dat er een specifiek en rationeel verband bestaat, enerzijds, tussen de aard van de strafrechtelijke feiten in kwestie en de eventuele 'afwijkingen' die ze aan het licht brengen, en, anderzijds, tussen de vereiste hoedanigheid voor het uitoefenen van het beroep en het fundamenteel recht in kwestie.²² Als geen dergelijk verband bestaat of als niet aangetoond kan worden dat het om een rationeel verband gaat (...), dient de maatregel als buitensporig te worden beschouwd²³ en kan met betrekking tot die maatregel het bijkomend bezwaar geopperd worden dat personen die strafrechtelijke feiten gepleegd hebben maar zich ten aanzien van die maatregel niet in een vergelijkbare situatie bevinden, daardoor zonder objectieve en redelijke rechtvaardiging op dezelfde wijze behandeld worden. De afdeling Wetgeving van de Raad van State kan op dit punt alleen maar bij wijze van analogie verwijzen naar de motivering die het Europees Hof voor de rechten van de mens ertoe gebracht heeft in arrest *Thlimmenos v. Griekenland* te oordelen dat de nationale wetgeving waarbij aan personen die een strafrechtelijke veroordeling van een bepaalde omvang opgelopen hebben automatisch de mogelijkheid ontnomen wordt het beroep van accountant²⁴ uit te oefenen strijdig is met artikel 14 van het EVRM.²⁵

²² Voetnoot 29 van het geciteerde advies: Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Zie in deze zin inzonderheid Grondwettelijk Hof, 38/2000, 29 maart 2000, B.4 (in verband met het verbod opgelegd aan personen die zich schuldig gemaakt hebben aan bepaalde strafrechtelijke feiten - ontvoering van minderjarigen; aanranding van de eerbaarheid of verkrachting; bederf van de jeugd en prostitutie; openbare schennis van de goede zeden; om slijter van ter plaatse te verbruiken gegiste dranken te zijn): “De feiten die voor de auteur ervan aanleiding hebben gegeven tot het in het geding zijnde verbod, behoren tot het soort feiten waarvan de wetgever, zonder kennelijke vergissing, kan denken dat degenen die ze hebben gepleegd, indien zij een slijterij van ter plaatse te verbruiken gegiste dranken uitbaten, meer dan anderen het risico inhouden soortgelijke feiten in de hand te werken of te plegen.”

²³ Voetnoot 30 van het geciteerde advies: Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Zie, bij wijze van analogie, de motieven die het Europees Hof voor de rechten van de mens ertoe hebben gebracht te besluiten dat niet aanvaard kan worden dat personen die een strafrechtelijke veroordeling van een zekere omvang hebben opgelopen automatisch een schorsing van hun politieke rechten oplopen (EHRM, arrest *Hirst v. Verenigd Koninkrijk* (nr. 2) van 6 oktober 2005, § 82 “(La disposition de la législation électorale britannique querellée) demeure un instrument sans nuances, qui dépouille du droit de vote, garanti par la Convention, un grand nombre d’individus, et ce de manière indifférenciée. Cette disposition inflige une restriction globale à tous les détenus condamnés purgeant leur peine et s’applique automatiquement à eux, quelle que soit la durée de leur peine et indépendamment de la nature ou de la gravité de l’infraction qu’ils ont commise et de leur situation personnelle. Force est de considérer que pareille restriction générale, automatique et indifférenciée à un droit consacré par la Convention et revêtant une importance cruciale outrepassse une marge d’appréciation acceptable, aussi large soit-elle, et est incompatible avec l’article 3 du Protocole n° 1”). Zie ook, eveneens bij wijze van analogie, de motieven die het Europees Hof voor de rechten van de mens ertoe gebracht hebben te besluiten dat niet aanvaard kan worden dat personen die een strafrechtelijke veroordeling van een zekere omvang hebben opgelopen automatisch een schorsing van hun ouderlijke rechten oplopen (EHRM, arrest *Sabou en Piracalab v. Roemenië* van 28 september 2004, §§ 48-49: “La Cour observe que l’infraction pour laquelle le requérant a été condamné était totalement étrangère aux questions liées à l’autorité parentale et qu’à aucun moment, il n’a été allégué un manque de soins ou des mauvais traitements de sa part envers ses enfants. La Cour relève qu’en droit roumain, l’interdiction d’exercer les droits parentaux s’applique automatiquement et d’une manière absolue à titre de peine accessoire à toute personne qui exécute une peine de prison, sans aucun contrôle de la part des tribunaux et sans aucune prise en considération du type d’infraction et de l’intérêt des mineurs. Dès lors, elle constitue plutôt un blâme moral ayant comme finalité la punition du condamné et non pas une mesure de protection de l’enfant. Eu égard à ces circonstances, la Cour estime qu’il n’a pas été démontré que le retrait en termes absolus et par effet de la loi des droits parentaux du premier requérant répondait à une exigence primordiale touchant aux intérêts des enfants et partant, qu’il poursuivait un but légitime, à savoir la protection de la santé, de la morale, ou de l’éducation des mineurs”).

²⁴ Voetnoot 31 van het geciteerde advies: Voetnoot 7 van het geciteerde advies: EHRM, arrest *Thlimmenos v. Griekenland* van 6 april 2000, § 47: “La Cour estime qu’en principe les États ont un intérêt légitime à exclure certains délinquants de la profession d’expert-comptable. Toutefois, elle considère par ailleurs que, contrairement à des condamnations pour d’autres infractions majeures, une condamnation consécutive à un refus de porter l’uniforme pour des motifs religieux ou philosophiques ne dénote aucune malhonnêteté ou turpitude morale de nature à amoindrir les capacités de l’intéressé à exercer cette profession. L’exclusion du requérant au motif qu’il n’avait pas

Ingevolge het verzoek om het ontworpen verbod te rechtvaardigen, heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg gegeven:

‘Le législateur a dès l’origine considéré que les personnes souhaitant accéder au secteur de la sécurité privée et particulière ne pouvaient pas avoir encouru certaines condamnations.

Dans la loi actuelle du 10 avril 1990, des conditions plus strictes ont été prévues pour le personnel dirigeant que pour le personnel exécutant. Ainsi, un dirigeant ne peut pas avoir encouru la moindre condamnation correctionnelle, à l’exception des condamnations pour infractions à la réglementation sur la circulation routière. Pour le personnel exécutant, il a été décidé d’exclure les personnes ayant encouru une lourde peine (six mois d’emprisonnement au moins) ou ayant encouru une condamnation pour une des infractions citées limitativement dans la loi et jugées comme particulièrement graves par le législateur (vol, armes prohibées, ...). Au fil du temps, plusieurs modifications législatives ont été nécessaires afin de pouvoir tenir compte de nouveaux types de peines (telles que les peines de travail), d’actualiser la liste de ces infractions, ...

Cependant, dans la pratique, on considère, dans la presque totalité des cas, qu’une personne ayant encouru une condamnation correctionnelle non visée à l’article 6, al. 1^{er}, 1^o, ne répond pas aux conditions de sécurité nécessaires à l’exercice de ses fonctions. L’intéressé se voit donc *in fine* refuser l’accès au secteur de la sécurité privée et particulière, mais demeure d’abord dans l’incertitude pendant toute la durée de l’enquête et de la procédure de refus.

Par conséquent, il est proposé de prévoir la même condition pour le personnel d’exécution que pour le personnel dirigeant, à savoir l’absence de condamnation correctionnelle. En indiquant clairement dans la loi que les membres du personnel d’exécution ne peuvent pas avoir encouru de condamnation correctionnelle, les personnes concernées bénéficieraient de plus de sécurité juridique et les procédures seraient simplifiées administrativement. Par ailleurs, il est à noter que plusieurs catégories d’exécutants, tels que les chargés de cours et les agents constatateurs, sont déjà soumis à la même condition que les dirigeants.

En outre, le secteur de la sécurité privée ayant été étendu et les tâches exercées élargies, il ne semble pas disproportionné d’attendre dans le chef de toute personne active dans le secteur de la sécurité privée de ne pas avoir de condamnation correctionnelle figurant sur son casier judiciaire. Toute personne ayant été condamnée dispose par ailleurs de la possibilité d’introduire si elle le souhaite une demande de réhabilitation. En cas d’octroi de cette réhabilitation, l’accès au secteur sera à nouveau possible.

les qualités requises n’était donc pas justifiée. La Cour prend note de l’argument du Gouvernement selon lequel les personnes qui refusent de servir leur pays doivent être punies en conséquence. Toutefois, elle relève également que le requérant a purgé une peine d’emprisonnement pour avoir refusé de porter l’uniforme. Dans ces conditions, la Cour estime qu’infliger une autre sanction à l’intéressé était disproportionné. Il s’ensuit que l’exclusion du requérant de la profession d’expert-comptable ne poursuivait pas un but légitime. Partant, la Cour considère que le refus de traiter le requérant différemment des autres personnes reconnues coupables d’un crime n’avait aucune justification objective et raisonnable.”

²⁵ Voetnoot 32 van het geciteerde advies: Advies 50.421/4, gegeven op 26 oktober 2011 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 juli 2013 ‘betreffende het goederenvervoer over de weg en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2612/1, 89.

En ce qui concerne d'éventuelles exceptions à la règle, il a été considéré qu'il serait extrêmement compliqué de prévoir une liste exhaustive d'exceptions et que cela irait à l'encontre de la volonté de simplifier la loi. L'exception relative aux infractions à la réglementation sur la circulation routière a toutefois été reprise parce qu'elle figure déjà actuellement dans la loi du 10 avril 1990 (article 5, 1^o : exception insérée par l'article 139 de la loi portant dispositions diverses (III) du 1^{er} mars 2007).²⁶

Gelet op de bijzonderheden van de sector van de private veiligheid en op de betrouwbaarheid die redelijkerwijze verwacht mag worden van de personen die daarin werken,²⁶ lijkt *a priori* aanvaard te kunnen worden dat alle personen uitgesloten worden op wier strafblad een veroordeling tot een correctionele straf staat.

De rechtvaardiging van de uitzondering met betrekking tot de inbreuken op de wetgeving betreffende de politie over het wegverkeer, te weten dat het gaat om een uitzondering die reeds zou voorkomen in de wet van 10 april 1990, kan daarentegen als zodanig niet overtuigen.

Het is immers van tweeën één:

- ofwel maakt de steller van het voorontwerp geen onderscheid tussen de verschillende veroordelingen tot correctionele straffen, ervan uitgaande dat elke veroordeling tot een correctionele straf – gelet op de ernst ervan – op zich duidt op een probleem ten aanzien van de vereiste betrouwbaarheid die in deze sector wordt verwacht;

- ofwel is het de bedoeling van de steller van het voorontwerp om de omschrijving van de regelgeving die overtreden is in aanmerking te nemen; hoewel het in dat kader begrijpelijk is dat hij voor het merendeel van de uitgeoefende functies overweegt om de veroordelingen wegens inbreuken op de wetgeving betreffende de politie over het wegverkeer niet in aanmerking te nemen, rijst daarbij evenwel de vraag of, enerzijds, dergelijke veroordelingen voor bepaalde functies toch niet verboden zouden moeten zijn (denk bijvoorbeeld aan de geldtransporteurs) en, anderzijds, of andere specifieke wetgevingen niet door de ontworpen bepaling zouden moeten worden uitgesloten omdat de aard van de inbreuken geen verband houdt met de uitgeoefende functies, tenzij, zoals thans het geval is, voorzien wordt in een positieve lijst van wetgeving waarvan de schending het verbod zou rechtvaardigen.

De bepaling moet dienovereenkomstig herzien worden”.

De ontworpen bepaling onder 6° moet herzien worden in het licht van die opmerking.

Artikel 11

In de inleidende zin van het ontworpen artikel 8/1 dient melding te worden gemaakt van artikel 8, § 1, “8°” (en niet “7°”).

²⁶ Voetnoot 33 van het geciteerde advies: Zie GwH, arrest nr. 156/2015, B.4. en B.5.

Artikel 12

Het ontworpen artikel 9 heeft betrekking op de kandidaat-steward “die aan de voorwaarden vermeld in artikel 8 alsook aan het profiel bepaald in artikel 8/1 beantwoordt”.

Beantwoorden aan het profiel bepaald in artikel 8/1, is één van de voorwaarden die opgenomen zijn in artikel 8, § 1, namelijk in de bepaling onder 8°.

De woorden “alsook aan het profiel bepaald in artikel 8/1” moeten dan ook weggelaten worden.

Artikel 14

1. Het ontworpen artikel 10, § 1, eerste lid, is onduidelijk in zoverre het bepaalt dat de minister “, op voorstel van de overkoepelende sportbond, het programma voor de basisopleiding [erkent].” Het is beter te vermelden dat de minister “het door de overkoepelende sportbond vastgestelde programma voor de basisopleiding erkent”.

Voorts moet de bepaling aangevuld worden teneinde erin te bepalen onder welke voorwaarden en volgens welke procedure de erkenning verleend kan worden.²⁷

Een soortgelijke opmerking geldt voor de ontworpen paragraaf 2 en voor de ontworpen artikelen 12, § 2, (artikel 16 van het ontwerp), 13/1 (artikel 19 van het ontwerp) en 13/2 (artikel 21 van het ontwerp).

2. In de Franse tekst van de ontworpen paragraaf 5 is het wellicht raadzaam de term “rencontres” te vervangen door de term “matches”.

Een soortgelijke opmerking geldt voor het ontworpen artikel 15, § 1, eerste lid (artikel 23 van het voorontwerp).

Artikel 25

In het ontworpen artikel 17, § 1, tweede lid, moet wellicht worden verwezen naar artikel 13/1 (en niet 13).

²⁷ Zie advies 29.015/4, gegeven op 26 maart 1999 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 25 mei 1999 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/29015.pdf>).

Artikel 26

Aangezien het ontworpen artikel 19 samenhangt met het ontworpen artikel 17, moeten die beide bepalingen op dezelfde datum “in werking treden”.²⁸

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

²⁸ De uitdrukking “in werking treden” verdient de voorkeur boven de uitdrukking “uitwerking hebben”.