

[C - 359]

8 JULI 1996. — Omzendbrief OOP 23 betreffende de uitsluiting van toeschouwers bij voetbalwedstrijden

Aan Mevrouw en Heren Provinciegouverneurs

Ter kennisgeving aan de Heren Arrondissementscommissarissen en de Dames en Heren Burgemeesters

Mevrouw, Mijnheer de Gouverneur,

1. Voorwoord

Overeenkomstig de Europese Overeenkomst inzake gewelddadigheden gepleegd door en wangedrag van toeschouwers rond sportevenementen en in het bijzonder rond voetbalwedstrijden, opgemaakt te Straatsburg op 19 augustus 1985 en in België goedgekeurd bij Wet van 18 april 1989, B.S., 7 december 1990, streven de Lidstaten van de Raad van Europa en de andere staten die partij zijn bij het Europees Cultureel Verdrag, die deze overeenkomst hebben ondertekend, ernaar door passende middelen te verzekeren dat daar waar uitbarstingen van gewelddadigheden en wangedrag van de zijde van toeschouwers te vrezen zijn, sportorganisaties en clubs, waar passend, te samen met stadioneigenaren en overheidsinstanties, overeenkomstig de verantwoordelijkheden omschreven in de nationale wetgeving, praktische maatregelen nemen bij en in stadions ter voorkoming of bestrijding van zulk geweld of wangedrag, waaronder:

- het verzekeren van de nodige infrastructuur gericht op de veiligheid van de toeschouwers en de scheiding van rivaliserende supporters;

- een strikte controle op de verkoop van toegangskarten;
- alcoholverbod en verbod op voorwerpen die naar alle waarschijnlijkheid zullen worden gebruikt bij gewelddadigheden, alsook :

- "het buitensluiten van of het verbieden van toegang tot wedstrijden en stadions aan bekende of potentiële onruststokers of personen die onder invloed van alcohol of verdovende middelen verkeren, voor zover zulks wettelijk mogelijk is."

De maatregel die het voorwerp uitmaakt van onderhavige omzendbrief is derhalve een vervollediging van het geheel van maatregelen, noodzakelijk voor de bestrijding van gewelddadigheden gepleegd door en wangedrag van toeschouwers.

Overeenkomstig het criterium van de "goede huisvader" dienen de organisatoren, als gastheren, alle noodzakelijke maatregelen te treffen voor het vreedzaam verloop van de organisatie. Naast maatregelen op het vlak van de infrastructuur, de installatie van camera's en de uitbouw van een steward-systeem, is ook de uitsluiting van personen die dat vreedzaam karakter verstoren daar één van. Elk van deze maatregelen vormen elementen voor de administratieve overheden in de beoordeling van de garanties nodig voor het veilig verloop van de wedstrijd.

In functie van de noodzakelijke uniformiteit en coördinatie, en teneinde oncontroleerbare uitwijk-effecten te voorkomen, wordt geopteerd voor een nationaal uitsluitingssysteem, onder beheer van de Koninklijke Belgische Voetbalbond (K.B.V.B.). Een nationaal georganiseerd systeem maakt het bovendien mogelijk een éénduidige dialoog hieromtrent aan te gaan met andere landen in en buiten de Europese Unie.

2. Het burgerrechtelijk karakter van de uitsluiting

Het verbod voor een persoon om bepaalde voetbalmanifestaties bij te wonen kan een maatregel zijn die wordt overeengekomen of opgelegd in diverse fasen van een strafprocedure (parket - onderzoeksrechter - strafrechter). Deze maatregel kan mede inhouden dat de betrokken supporter, op de dagen en tijdstippen waarop een wedstrijd wordt gespeeld, zich moet aanmelden op een politiebureau. Deze vorm van uitsluiting wordt in onderhavige omzendbrief niet geïllustreerd.

Wel kan worden opgemerkt dat een organisator zich als slachtoffer steeds burgerlijke partij kan stellen bij een strafproces, hetgeen, naast eventuele schadevergoeding, tevens met zich mee brengt dat hij aldus op een legale wijze kennis kan nemen van de identiteit van de daders. Dit laatste kan van belang zijn met het oog op een eventuele latere civielrechtelijke uitsluiting, zoals in deze omzendbrief bedoeld.

De civielrechtelijke uitsluiting vindt haar grondslag in het reglement van inwendige orde van het voetbalstadion, in combinatie met het toegangsbewijs dat de toeschouwer zich aanschaf. Het betreft een

[C - 359]

Circulaire OOP 23 relative à l'exclusion de spectateurs lors de matches de football

A Madame et Messieurs les Gouverneurs de province

Pour information à Messieurs les Commissaires d'arrondissement et Mesdames et Messieurs les Bourgmestres

Madame, Monsieur le Gouverneur,

1. Préface

Conformément à la Convention Européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football, faite à Strasbourg le 19 août 1985 et approuvée par la Belgique par la Loi du 18 avril 1989, M.B., 7 décembre 1990, les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Etats parties à la Convention culturelle européenne, signataires de la présente Convention, veillent, lorsque des explosions de violence et des débordements de spectateurs sont à craindre, et ce, par les moyens appropriés, à ce que les organisations sportives et les clubs ainsi que, le cas échéant, les propriétaires de stades et les autorités publiques, sur la base des compétences définies par la législation interne, prennent des dispositions concrètes aux abords des stades et à l'intérieur de ces derniers, pour prévenir ou maîtriser cette violence ou ces débordements, et notamment:

- faire en sorte que l'infrastructure garantisse la sécurité des spectateurs et la séparation des supporters rivaux;

- veiller à un contrôle strict de la vente des cartes d'accès,
- interdire l'alcool et les objets susceptibles de servir à des actes de violence,

mais également :

- "exclure des stades et des matches ou leur en interdire l'accès, dans la mesure où cela est juridiquement possible, les auteurs de troubles connus ou potentiels et les personnes sous l'influence de l'alcool ou de drogues."

La mesure qui fait l'objet de la présente circulaire complète par conséquent l'ensemble des mesures nécessaires pour lutter contre la violence et les débordements de spectateurs.

Conformément au critère du "bon père de famille", les organisateurs doivent, en tant qu'hôtes, prendre toutes les mesures nécessaires au déroulement paisible de l'organisation. A côté de mesures prises au plan de l'infrastructure, de l'installation de caméras et de la mise en place d'un système de stewards l'exclusion de personnes qui perturbent ce caractère paisible en est une autre. Chacune de ces mesures constitue un élément pour les autorités administratives dans l'évaluation des garanties indispensables pour que le match se déroule en toute sécurité.

En fonction de l'uniformité et de la coordination nécessaires et afin de prévenir des effets de déplacement incontrôlables, l'option retenue consiste en un système d'exclusion national, géré par la Fédération Royale Belge de Football (U.R.B.S.F.A.). Un système organisé sur le plan national permet, en outre, d'engager un dialogue univoque à ce sujet avec d'autres pays de et hors l'Union Européenne.

2. Le caractère civil de l'exclusion

L'interdiction pour une personne d'assister à certains matches de football peut être une mesure convenue ou imposée dans différentes phases d'une procédure pénale (parquet - juge d'instruction - juge pénal). Cette mesure peut également s'accompagner de l'obligation pour le supporter de se présenter à un bureau de police aux jour et heure où se joue un match. Ce type d'exclusion n'est pas visé par la présente circulaire.

Il faut cependant remarquer que lors d'un procès au pénal, un organisateur peut toujours se constituer partie civile en tant que victime, ce qui implique qu'outre une éventuelle indemnité, il peut aussi légalement prendre connaissance de l'identité des auteurs. Ceci peut avoir son importance en vue d'une éventuelle exclusion civile ultérieure, telle que visée par la présente circulaire.

L'exclusion civile trouve son fondement dans le règlement d'ordre intérieur du stade de football, combiné avec le titre d'accès acquis par le spectateur. Il s'agit d'une convention réciproque qui, en vertu de

wederkerige overeenkomst die, overeenkomstig artikel 1134 van het burgerlijk wetboek, te goeder trouw moet worden ten uitvoer gebracht. In deze context kan voetbalvandalisme of hooliganisme in het stadion worden gekwalificeerd als een contractuele wanprestatie. Deze wanprestatie hoeft dan ook niet noodzakelijk tevens een misdrijf uit te maken. De overeenkomst zelf strekt de partijen tot wet.

3. Het nationaal reglement van inwendige orde

Het reglement van inwendige orde bepaalt de regels van "het huis", tot naleving waarvan iedere persoon die het stadion betreft zich contractueel verbindt. Te dien einde wordt het reglement duidelijk zichtbaar en leesbaar bij de ingangen van het stadion aangebracht en wordt er naar verwezen op de toegangsbewijzen. Overtreding ervan kan aanleiding geven tot weigering van toegang, tot verzoek het stadion te verlaten, of tot de eigenlijke uitsluiting, zoals in deze ommendbrief bepaald.

In functie van de noodzakelijke transparantie en uniformiteit van en in de tolerantiegrenzen, wordt geopteerd voor een nationaal intern reglement van inwendige orde, uitgevaardigd door de K.B.V.B., die terzake als coördinator en aanspreekpunt fungeert.

Het reglement bepaalt de toegangsvoorwaarden of, negatief uitgedrukt, de verboden handelingen en godragingen, en geeft aan welk gevolg aan de niet-naleving ervan kan worden gegeven. Het verwijst derhalve ook uitdrukkelijk naar het uitsluitingssysteem en bevat de vermeldingen vereist door de Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (B.S. 18 maart 1993) en haar uitvoeringsbesluiten (hierna "Privacywet").

4. Uitsluitingsprocedure

In functie van de uniformiteit, de coördinatie en het nationale karakter van de uitsluiting, wordt de *formele* beslissing tot uitsluiting van een persoon getroffen door de K.B.V.B., op voorstel van één of meerdere lokale club(s), die daartoe een dossier heeft (hebben) samengesteld en de voorafgaandelijke waarschuwing (cfr. infra) aan de betrokkene heeft (hebben) betekend. De *materiële* beslissing wordt derhalve genomen door de clubs.

De club stelt haar dossier samen op basis van de door haar vastgestelde schendingen van het nationaal reglement van inwendige orde. Deze gegevensverzameling gebeurt met behulp van de stewards, het gebruik van camera's of andere informatiebronnen binnen het legale kader, met inachtneming van de Privacywet. Het is passend hier in herinnering te brengen dat zowel artikel 39 van de Wet van 5 augustus 1992 op het politiebambt (B.S. 22 december 1992), als het beroepsgeheim (art. 458 Strafwetboek) en de Privacywet zich verzetten zich tegen het meedelen van politiegegevens aan privé-personen.

Het dossier samengesteld door de club bevat:

- identiteitsgegevens van de betrokkene(n);
- datum en plaats waarop en waar de feiten zich voordeden;
- een omschrijving van de feiten;
- aard en omvang van de aangerichte schade;
- voor zover bekend: recidive-gegevens.

4.1. De waarschuwing

Wanneer een club, op grond van haar dossier, oordeelt over voldoende elementen te beschikken om de eigenlijke uitsluitingsprocedure op te starten, brengt zij hiervan de betrokkene op de hoogte door betekening, bij een met redenen omklede aangetekende brief, van een waarschuwing. Naar burgerlijk recht geldt deze betekening als ingebrekestelling wegens contractuele wanprestatie. Een kopie van deze betekening wordt toegezonden aan de K.B.V.B..

4.2. De uitsluiting

Wanneer na deze waarschuwing nog nieuwe feiten worden vastgesteld, die zoals de voorgaande worden opgenomen in het dossier, kan worden overgegaan tot de definitieve materiële beslissing tot uitsluiting, door de K.B.V.B. geformaliseerd en door haar betekend bij een met redenen omklede aangetekende brief.

5. Afdwingbaarheid

Naast de gegevensverzameling, wordt ook de afdwingbaarheid van het systeem civielrechtelijk georganiseerd. Gelet op het nationaal karakter van de uitsluiting, staat de K.B.V.B. in voor de vlotte informatieoverdracht van, naar en tussen de verschillende clubs.

l'article 1134 du code civil, doit être exécutée de bonne foi. Dans ce contexte, le vandalisme lié au football ou le hooliganisme dans les installations du stade peut être qualifié de non-exécution contractuelle. Cette non-exécution ne doit pas nécessairement constituer un délit. La convention même tient lieu de loi entre les parties.

3. Le règlement national d'ordre intérieur

Le règlement d'ordre intérieur précise les règles "de la maison" auxquelles toute personne qui accède au stade s'engage contractuellement. A cet effet, le règlement est affiché visiblement et lisiblement à la suite qui sera réservée à son non-respect. Il renvoie donc explicitement au système d'exclusion et contient les mentions exigées par la loi du 8 décembre 1992 pour la protection de la vie privée en matière de traitement des données à caractère personnel (M.B. 18 mars 1993) et ses arrêtés d'exécution (ci-après dénommée "Loi sur la vie privée").

En fonction de la transparence et de l'uniformité nécessaires concernant les seuils de tolérance, l'option retenue est un règlement national d'ordre intérieur, édicté par l'U.R.B.S.F.A. qui dans cette matière agit en tant que coordinateur et point de contact.

Le règlement détermine les conditions d'accès ou, exprimés de manière négative, les actions ou les comportements interdits, et indique la suite qui sera réservée à son non-respect. Il renvoie donc explicitement au système d'exclusion et contient les mentions exigées par la loi du 8 décembre 1992 pour la protection de la vie privée en matière de traitement des données à caractère personnel (M.B. 18 mars 1993) et ses arrêtés d'exécution (ci-après dénommée "Loi sur la vie privée").

4. Procédure d'exclusion

En fonction de l'uniformité, de la coordination et du caractère national de l'exclusion, la décision *formelle* d'exclure une personne est prise par l'U.R.B.S.F.A. sur proposition d'un ou de plusieurs club(s) local(aux), qui a(ont) à cet effet établi un dossier et notifié l'avertissement préalable (voir infra) à l'intéressé. La décision *materielle* est par conséquent prise par les clubs.

Le club établit son dossier sur la base des violations du règlement national d'ordre intérieur qu'il a constaté. Cette récolte de données s'effectue avec l'aide des stewards, l'emploi de caméras ou d'autres sources d'information obtenues par voie légale, dans le respect de la Loi sur la vie privée. Il y a lieu de rappeler ici que tant l'article 39 de la Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B. 22 décembre 1992), que le secret professionnel (art. 458 du Code pénal) et la Loi sur la vie privée s'opposent à la communication de données policières à des personnes privées.

Le dossier établi par le club contient:

- l'identité de(s) l'(l')intéressé(s);
- la date et le lieu des faits;
- une description des faits;
- la nature et l'ampleur du préjudice occasionné;
- pour autant qu'elles soient connues: les informations concernant la récidive.

4.1. L'avertissement

Lorsqu'un club estime, sur la base de son dossier, disposer d'éléments suffisants pour mettre en marche la procédure d'exclusion proprement dite, il en donne connaissance à l'intéressé par notification d'un avertissement, adressé par lettre recommandée motivée. Selon le droit civil, cette notification tient lieu de mise en demeure pour non-exécution contractuelle. Une copie de cette notification est transmise à l'U.R.B.S.F.A..

4.2. L'exclusion

Lorsqu'après cet avertissement, de nouveaux faits sont constatés qui, comme les précédents, sont repris dans le dossier, il peut être envisagé de procéder à la décision matérielle définitive d'exclusion, formalisée par l'U.R.B.S.F.A. et notifiée par elle par lettre recommandée motivée.

5. Force contraignante

Outre le recueil des données, la force coercitive du système est également organisée de manière civile. Vu le caractère national de l'exclusion, l'U.R.B.S.F.A. assure le transfert d'information des vers et entre les différents clubs.

Het toezicht op de naleving van de uitsluiting gebeurt op de eerste plaats in het stadion zelf. Controle aan de ingangen is slechts wenselijk in de mate dat de druk op de toegangen en de vrijwaring van de openbare rust deze toelaten. De meest aangewezen vorm van controle is dan ook veeleer reactief, via observatie door de stewards, met behulp van de camera's, waarvan de gegevens naderhand als bewijsmateriaal kunnen worden benut.

Nochtans bestaat steeds het risico dat, ondanks alle inspanningen, een uitgeslotene aan de controle ontsnapt. Wanneer dit vooral te danken is aan het feit dat de betrokkene de aandacht niet heeft getrokken en dus de rust niet heeft verstoord, kan deze situatie toch als een gunstig effect worden beschouwd.

De uitsluiting is inderdaad geen doel op zich, doch moet steeds begrepen worden in functie van haar doel, d.i. het vreedzaam karakter van de vergadering.

Bij betrapting kunnen de stewards de uitgeslotene verzoeken het stadion te verlaten, tenzij daardoor de orde kennelijk zou worden verstoord. De stewards kunnen slechts geweld aanwenden in geval van wettige verdediging. Bij verzet of verstoring van de openbare orde komen de politiediensten tussen, op het ogenblik en op de wijze door hen bepaald. De algemene toepassingsmodaliteiten worden vastgelegd in het tweede protocolakkoord, waarvan sprake in de Ministeriële Omzendbrief OOP 7 van 9 augustus 1988 betreffende de handhaving van de openbare orde n.a.v. voetbalwedstrijden.

De betrapting wordt medegedeeld aan de K.B.V.B., die de betrokkene bij aangetekende brief waarschuwt dat bij een volgende betrapting gerechtelijke stappen zullen worden ondernomen (dagvaarding voor de Rechtbank van Eerste Aanleg, al dan niet zetelend in kort geding, of dagvaarding met burgerlijke partijstelling; vordering tot bevestiging van de uitsluiting, onder verbeurte van een dwangsom; vordering tot schadevergoeding).

6. Duur en rehabilitatie

De minimale duur van uitsluiting bedraagt één voetbalseizoen. De clubs en de K.B.V.B. leggen in gemeenschappelijk overleg een maximale duur van uitsluiting vast.

Van de minimale duur kan niet worden afgeweken. Na het verstrijken hiervan kan de K.B.V.B., op voorstel van de club, de uitsluiting beëindigen wanneer de uitgeslotene zich, voor de resterende periode van de maximumduur, laat begeleiden door een mentor. Een mentor is een vrijwilliger die door de uitgeslotene zelf wordt voorgedragen en in die functie door de (materieel) uitsluitende club wordt aanvaard.

Zowel de duur van de uitsluiting als de mogelijkheid tot begeleiding door een mentor worden vermeld op de uitsluitingsbrief betekend door de K.B.V.B.

7. Beheer

Naast de meer punctuele taken hierboven beschreven, staat de K.B.V.B. in voor het nationaal beheer en de administratie van het uitsluitingssysteem. Zij fungeert als adviseur, aanspreekpunt en informatiekruispunt, zowel voor de clubs als voor de overheid.

De K.B.V.B. stelt aan de clubs het nationaal reglement van inwendige orde, een model van verwijzing op de toegangsbewijzen naar dat reglement en een model van waarschuwingsbrief ter beschikking.

Bij het begin van het seizoen maakt de K.B.V.B. een lijst van potentieel uitgeslotenen (waarschuwing) en van effectief uitgeslotenen over aan de clubs. Bij elke wijziging in de loop van het seizoen wordt een geactualiseerde versie opgestuurd. Elke versie draagt een datum en een nummer.

De persoonsgegevens van de (potentieel) uitgeslotenen worden behandeld overeenkomstig de Privacywet. Alleen niet op personen herleidbare (statistische) informatie omtrent het gevoerde uitsluitingsbeleid kan openbaar worden gemaakt.

Gelieve, Mevrouw, Mijnheer de Gouverneur, deze omzendbrief te willen overmaken aan de Dames en Heren Burgemeesters en Arrondissementscommissarissen van uw provincie.

Hoogachtend,

De Minister van Binnenlandse Zaken,
J. Vande Lanotte.

Le contrôle du respect de l'exclusion s'effectue en premier lieu dans le stade même. Un contrôle aux points d'entrée n'est souhaitable que dans la mesure où la pression exercée aux points d'accès et la préservation de la tranquillité publique le permettent. La forme de contrôle la plus indiquée est dès lors plutôt réactive, via l'observation par les stewards, avec l'aide des caméras, dont les données peuvent par la suite être utilisées comme preuves.

Le risque existe cependant toujours que, malgré tous les efforts, un exclu échappe au contrôle. Si la raison en est principalement due au fait que l'intéressé n'a pas attiré l'attention et n'a donc pas perturbé le calme, il y a dès lors lieu de considérer cette situation comme un effet favorable.

L'exclusion n'est en effet pas une fin en soi, mais doit toujours être considérée en regard de son objectif, à savoir le caractère paisible de la réunion.

Les stewards peuvent inviter l'exclu surpris à quitter le stade, sauf si cela devait manifestement perturber l'ordre. Les stewards ne peuvent recourir à la violence qu'en cas de légitime défense. En cas d'opposition ou de trouble de l'ordre public, les services de police interviennent, au moment et de la manière déterminés par eux. Les modalités générales d'application sont fixées dans le deuxième protocole d'accord, dont objet dans la Circulaire ministérielle OOP 7 du 9 août 1988 relative au maintien de l'ordre public lors de rencontres de football.

La prise sur le fait de l'exclu est communiquée à l'U.R.B.S.F.A., laquelle avertit l'intéressé, par lettre recommandée, qu'en cas de nouvelle prise sur le fait, des démarches judiciaires seront engagées (citation devant le Tribunal de Première Instance, siégeant ou non en référé, ou citation avec constitution de partie civile; action en confirmation de l'exclusion, sous peine d'une astreinte; action en indemnisation).

6. Durée et réhabilitation

La durée minimale d'exclusion porte sur une saison de football. Les clubs et l'U.R.B.S.F.A. fixent de commun accord une durée maximale d'exclusion.

Il ne peut être dérogé à la durée minimale. A l'expiration de celle-ci, l'U.R.B.S.F.A. peut, sur proposition du club, mettre fin à l'exclusion, lorsque l'exclu se fait accompagner par un mentor, pour la période restante de la durée maximale. Un mentor est un volontaire proposé par l'exclu lui-même et qui est accepté dans cette fonction par le club qui exclut (matériellement).

Tant la durée de l'exclusion que la possibilité d'accompagnement par un mentor sont mentionnées dans la lettre d'exclusion, notifiée par l'U.R.B.S.F.A.

7. Gestion

Outre les tâches plus ponctuelles décrites ci-dessus, l'U.R.B.S.F.A. assure la gestion nationale et l'administration du système d'exclusion. Elle fait office de conseiller, de point de contact et de carrefour de l'information, tant pour les clubs que pour les autorités.

L'U.R.B.S.F.A. met à la disposition des clubs le règlement national d'ordre intérieur, un modèle de renvoi à ce règlement sur les cartes d'accès et un modèle de lettre d'avertissement.

Au début de la saison, l'U.R.B.S.F.A. transmet aux clubs une liste des exclus potentiels (avertissement) et des exclus effectifs. Toute modification intervenant en cours de saison implique le transmis d'une version actualisée de la liste. Chaque version porte une date et un numéro.

Les données personnelles des exclus (potentiels) sont traitées conformément à la Loi sur la vie privée précitée. Elles ne peuvent être publiées que sous forme d'informations (statistiques) non personnalisables présentant la politique menée en matière d'exclusion.

Je vous prie, Madame, Monsieur le Gouverneur, de bien vouloir transmettre la présente circulaire à Mesdames et Messieurs les Bourgmestres et Commissaires d'arrondissement de votre province.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur le Gouverneur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Ministre de l'Intérieur,
J. Vande Lanotte.