

Rolnummer 2216
Arrest nr. 155/2002 van 6 november 2002

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden in het algemeen en over artikel 31 van die wet in het bijzonder, gesteld door de Politierechtbank te Antwerpen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen*

Bij vonnis van 29 juni 2001 in zake W.-J. Van Huynegem tegen het Ministerie van Binnenlandse Zaken, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 4 juli 2001, heeft de Politierechtbank te Antwerpen de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden in het algemeen, artikel 31 in het bijzonder de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het ten aanzien van minderjarigen die rechtstreeks en persoonlijk door een administratieve sanctie worden getroffen géén bepalingen inhoudt betreffende hun procesrechtelijke bekwaamheid noch betreffende hun vertegenwoordiging waarbij mogelijkwijze een belangenconflict bestaat met de wettige vertegenwoordigers ?

2. Schendt de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden in het algemeen, artikel 31 in het bijzonder de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het de politierechtbank aanwijst als bevoegde rechtsinstantie in hoger beroep tegen een administratieve maatregel terwijl voor diezelfde feiten, als misdrijf gekwalificeerd, die tot een strafrechtelijk onderzoek of strafrechtelijke vervolging zouden leiden ten aanzien van een minderjarige uitsluitend de jeugdrechtbank bevoegd is en uitsluitend de door de Wet op de Jeugdbescherming bepaalde maatregelen van toepassing kunnen zijn ?

3. Schendt de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden in het algemeen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het géén bepalingen inhoudt betreffende bijstand van een minderjarige in de mate hij verhoord wordt, bepaalde procedures of beslissingen worden aangezegd en bepaalde sancties worden getroffen dan wanneer hij anderzijds overeenkomstig de gemeenrechtelijke principes geacht wordt niet juridisch bekwaam te zijn ? »

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Voor de verwijzende rechter is beroep ingesteld tegen een beslissing van 17 april 2001 van de Voetbalcel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Algemene Directie van de Algemene Rijkspolitie. Blijkens die beslissing werd aan de beroeper, overeenkomstig artikel 24 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden (hierna : « voetbalwet »), bij wijze van administratieve sanctie een stadionverbod van 18 maanden opgelegd. Het beroep strekt in hoofdorde ertoe die beslissing nietig te doen verklaren op grond van de overweging dat de beroeper, geboren op 26 juli 1983, op het ogenblik van de feiten minderjarig was.

De verwijzende rechter stelt vast dat de beroeper uit eigen naam hoger beroep heeft aangetekend en dat hij, ook nog op het ogenblik van het neerleggen van het verzoekschrift in hoger beroep, minderjarig was.

De verwijzende rechter overweegt dat overeenkomstig artikel 31, laatste lid, van de voetbalwet, onverminderd het eerste en het tweede lid van dat artikel, de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing zijn op het beroep bij de Politierechtbank en op het buitengewoon hoger beroep. Hij verwijst vervolgens naar artikel 17 van voormeld Wetboek volgens hetwelk de rechtsvordering niet kan worden toegelaten indien de eiser geen hoedanigheid en geen belang heeft om ze in te dienen. De verwijzende rechter overweegt dat een minderjarige in beginsel niet over de hoedanigheid beschikt om uit eigen naam als

procespartij op te treden, maar daarbij moet worden vertegenwoordigd door zijn ouders of wanneer hij geen ouders meer heeft op een andere wijze.

Volgens de verwijzende rechter beschikt een minderjarige over geen enkele mogelijkheid om zijn ouders te « dwingen » uit zijn naam in rechte op te treden tegen een administratieve sanctie - te dezen een stadionverbod - die hem rechtstreeks en persoonlijk raakt. Nochtans kan een belangenconflict ontstaan tussen de ouders in hun hoedanigheid van wettelijke vertegenwoordigers van de persoon en de goederen van hun minderjarige en de minderjarige zelf.

De verwijzende rechter stelt vast dat de feiten die aanleiding hebben gegeven tot het stadionverbod niet hebben geleid tot een opsporings- of een gerechtelijk onderzoek, noch tot een strafrechtelijke vervolging door de procureur des Konings. Het betreft nochtans feiten die als misdrijf kwalificeerbaar zijn.

Hij overweegt dat de strafwet niet van toepassing is op personen die op het ogenblik van de feiten geen 18 jaar oud zijn. In het geval van als misdrijf omschreven feiten is wettelijk bepaald dat de zaak ten aanzien van een minderjarige niet door de strafrechter, maar door de jeugdrechtbank wordt behandeld, met uitzondering van overtredingen van wetten en verordeningen betreffende het wegverkeer voor onopzettelijk doden of onopzettelijke slagen en verwondingen die daarmee samenhangen, waarvoor de strafrechtelijke meerderjarigheid op 16 jaar is gesteld (artikel 36*bis* van de wet betreffende de jeugdbescherming).

De verwijzende rechter stelt tevens vast dat de minderjarige werd verhoord zonder bijstand van enige wettelijke vertegenwoordiger en dat de niet-bevestiging van de beveiligingsmaatregel, het opstarten van de administratieve procedure en de beslissing zelf van het stadionverbod rechtstreeks aan de minderjarige zelf werden aangezegd.

Na vastgesteld te hebben dat de voetbalwet geen bepalingen bevat betreffende de vertegenwoordiging van een minderjarige ten aanzien van wie een procedure, zoals bepaald in die wet, wordt aangevat, of ten aanzien van wie een administratieve sanctie wordt genomen, noch overigens bepalingen bevat betreffende enige burgerlijke aansprakelijkheid van zijn ouders, stelt hij de voormelde prejudiciële vragen.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 4 juli 2001 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 25 september 2001 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 oktober 2001.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 12 november 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 20 december 2001 en 27 juni 2002 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 4 juli 2002 en 4 januari 2003.

Bij beschikking van 8 mei 2002 heeft voorzitter A. Arts de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 29 mei 2002.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Ministerraad en zijn advocaat bij op 8 mei 2002 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 29 mei 2002 :

- is verschenen : Mr. B. Degraeve *loco* Mr. B. Bronders, advocaten bij de balie te Brugge, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Memorie van de Ministerraad

Wat de eerste prejudiciële vraag betreft

A.1.1. De Ministerraad is van mening dat de eerste prejudiciële vraag niet ontvankelijk is, nu zij het Hof niet in staat stelt op voldoende duidelijke wijze te bepalen welke categorieën van personen dienen te worden vergeleken, zodat een toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet mogelijk wordt gemaakt. De verwijzende rechter beperkt zich volgens de Ministerraad ertoe op een vermeende lacune in de voetbalwet te wijzen.

A.1.2. Subsidiair is de Ministerraad van oordeel dat de eerste vraag elke grondslag mist, nu het vermeende verschil in behandeling niet bestaat en evenmin op enige regelgeving is gegrond. Uit artikel 31 van de voetbalwet kan geenszins worden afgeleid dat de gemeenrechtelijke bepalingen ten aanzien van minderjarigen, zoals die betreffende hun procesbekwaamheid en hun vertegenwoordiging, niet van toepassing zouden zijn. De procedure die in de in het geding zijnde bepaling is vastgelegd tegen de administratieve beslissing van de bevoegde ambtenaar heeft immers een burgerrechtelijk karakter, zodat de bepalingen van het gerechtelijk procesrecht (artikel 2 van het Gerechtelijk Wetboek), alsmede de gemeenrechtelijke bepalingen met betrekking tot de staat en bekwaamheid van personen en de regeling van de procesvertegenwoordiging (artikel 3 van het Burgerlijk Wetboek) van toepassing zijn. Bijgevolg is de eerste prejudiciële vraag volgens de Ministerraad zonder voorwerp.

Wat de tweede prejudiciële vraag betreft

A.2.1. In zoverre de tweede prejudiciële vraag betrekking heeft op de aanwijzing van de bevoegde rechtsinstantie, te dezen de politierechtbank, is de vraag volgens de Ministerraad zonder grondslag, nu het verschil in behandeling in rechte niet bestaat.

De Ministerraad betoogt dat de voetbalwet op geen enkele wijze de bevoegdheid van de jeugdrechtbank aantast. Die wet doet afbreuk noch aan het bij artikel 36 van de jeugdbeschermingswet ingestelde vorderingsmonopolie van het openbaar ministerie in jeugdzaken, noch aan de appreciatiebevoegdheid van het openbaar ministerie. Immers, uit artikel 35 van de voetbalwet, gelezen in samenhang met artikel 26, derde lid, van die wet, volgt dat de (strafrechtelijke) vervolgingsbevoegdheid exclusief bij de procureur des Konings blijft berusten. Enkel wanneer de procureur des Konings, na kennis te hebben genomen van de omstandigheid dat het « als misdrijf omschreven feit » betrekking heeft op een minderjarige, de zaak op grond van zijn appreciatiebevoegdheid niet doorverwijst naar de jeugdrechtbank, zodat de (straf)vordering van het openbaar ministerie vervalt, kan - en alleen dan - een administratieve sanctie worden opgelegd overeenkomstig de procedure waarin de voetbalwet voorziet. Aangezien de jeugdrechtbank, overeenkomstig artikel 36, 4°, van de

jeugdbeschermingswet slechts kennis kan nemen « van de vorderingen van het openbaar ministerie ten aanzien van personen die vervolgd worden wegens een als misdrijf omschreven feit, gepleegd vóór de volle leeftijd van achttien jaar », moet volgens de Ministerraad worden vastgesteld dat de jeugdrechtbank niet bevoegd is, wanneer de procureur des Konings, op grond van zijn appreciatiebevoegdheid, expliciet of impliciet afstand heeft gedaan van zijn (strafrechtelijk) vorderingsrecht om de zaak naar de jeugdrechtbank te verwijzen.

In zoverre de in het geding zijnde bepaling de politierechtbank - en niet de jeugdrechtbank - als bevoegde rechtsinstantie aanwijst, kan volgens de Ministerraad die bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schenden, nu de jeugdrechtbank niet bevoegd kan zijn op het ogenblik dat een administratieve sanctie, overeenkomstig de procedure waarin de voetbalwet voorziet, wordt opgelegd. De Ministerraad is bijgevolg van oordeel dat het vermeende verschil in behandeling niet bestaat, te meer nu de verwijzende rechter volgens de Ministerraad is uitgegaan van de verkeerde premisse volgens welke de jeugdrechtbank met betrekking tot een « als misdrijf omschreven feit » in elk geval bevoegd is, ook wanneer het openbaar ministerie geen vordering tegen een minderjarige heeft ingesteld.

A.2.2. Subsidiar is de Ministerraad van mening dat de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij de politierechtbank als bevoegde rechtsinstantie aanwijst, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt. Met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof betoogt de Ministerraad dat het tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever behoort te beslissen of het opportuun is om, bij het voorzien in sancties in geval van tekortkomingen in wettelijke verplichtingen, voor strafsancities dan wel voor administratieve sancties te opteren. De keuze van de ene of de andere categorie van sancties kan niet worden geacht op zich een discriminatie in te voeren. Bijgevolg is de keuze voor de politierechtbank als beroepsinstantie tegen administratieve beslissingen, genomen op grond van artikel 24 van de voetbalwet, op zich niet discriminerend. Dat geldt volgens de Ministerraad des te meer, nu de voetbalwet, overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, een beroep in rechte organiseert dat *a posteriori* de nadelen van een administratieve procedure opvangt, doordat de administratieve beslissing wordt getoetst door een onafhankelijke rechtbank met volle rechtsmacht, waarbij de rechten van verdediging en de rechten van de minderjarige ten volle worden gewaarborgd.

A.3. In zoverre de tweede prejudiciële vraag betrekking heeft op de door de jeugdbeschermingswet bepaalde maatregelen, is de Ministerraad van mening dat de vraag ontkennend dient te worden beantwoord, nu de vermeende verschillende behandeling van een zelfde categorie van personen redelijk is verantwoord.

De Ministerraad betoogt dat wanneer de wetgever meent dat sommige door minderjarigen begane tekortkomingen in wettelijke verplichtingen moeten worden bestraft, het aan hem staat te beslissen of het opportuun is om voor « maatregelen van bewaring, behoeding en opvoeding » dan wel voor andere sancties, te dezen « administratieve sancties », te opteren (zie bijvoorbeeld artikel 38 van de jeugdbeschermingswet). De keuze voor de ene of de andere categorie van « sancties » kan volgens de Ministerraad niet worden geacht op zich discriminerend te zijn.

De Ministerraad is voorts van oordeel dat de mogelijkheid om een beroep te doen op administratieve sancties om sommige overtredingen van de voetbalwet te bestraffen, objectief en redelijk is verantwoord. Uit de parlementaire voorbereiding van de voetbalwet blijkt volgens hem dat de toepassing van de gewone procedure inadequaat en inefficiënt is, nu het strafrecht niet is aangepast om een modern fenomeen als het voetbalhooliganisme te bestrijden, nu de overbelasting van de parketten tot een ongezond seponeringsbeleid aanleiding geeft, nu de gewone strafvordering te log is en een snelle maatschappelijke reactie verhindert en nu het preventieve karakter en het afschrikkend effect onvoldoende uitwerking hebben. Ten aanzien van minderjarigen wordt het inadequaat en inefficiënt karakter van de gewone procedure nog versterkt door de maatschappelijke en medisch-psychologische onderzoeken die moeten worden uitgevoerd bij inbreuken op de voetbalwet die « als misdrijf omschreven feit » worden gekwalificeerd. Bovendien maken de bij artikel 37 van de jeugdbeschermingswet vastgestelde maatregelen geen efficiënte aanpak mogelijk van het voetbalhooliganisme. Om dezelfde redenen van ondoeltreffendheid van de bestaande jeugdbeschermingsmaatregelen en van de gerechtelijke jeugdbeschermingsprocedure, heeft de wetgever volgens de Ministerraad voorzien in de principiële bevoegdheid van de strafgerechten ten aanzien van minderjarigen die op het ogenblik van de feiten ouder zijn dan zestien jaar, voor inbreuken op de wetten en verordeningen betreffende het wegverkeer.

Volgens de Ministerraad is de relatief minder gunstige behandeling van een minderjarige die een beroep instelt bij de politierechtbank, overeenkomstig artikel 31 van de voetbalwet - hij kan sommige maatregelen waarin artikel 37 van de jeugdbeschermingswet voorziet, niet genieten -, naar redelijkheid verantwoord, aangezien die minderjarige ontsnapt aan de nadelen van het systeem van het jeugdbeschermingsrecht (onder

meer : toepassing van gewone en buitengewone maatregelen, uithandengeving voor vervolging door de strafrechter, artikel 38 van de jeugdbeschermingswet; plaatsing onder toezicht, artikel 42 van dezelfde wet; in beginsel onbepaalde duur van sommige jeugdbeschermingsmaatregelen, verlenging van maatregelen tot na de meerderjarigheid, artikel 37, § 3, van dezelfde wet; voorlopige maatregelen en verbod op vrij verkeer, artikel 52 van dezelfde wet). Bovendien blijft de minderjarige die overeenkomstig artikel 31 van de voetbalwet een beroep instelt bij de politierechtbank de voordelen genieten die voortvloeien uit de algemene beginselen die de grondslag vormen van het jeugdbeschermingsrecht, nu het administratief stadionverbod geen straf is (veeleer een administratieve veiligheidsmaatregel), de administratieve sanctie niet in het strafregister wordt ingeschreven, zulk een sanctie geen ontorend karakter heeft en een individualisering van die sanctie mogelijk is op grond van artikel 37 van de voetbalwet.

De Ministerraad meent dan ook dat de tweede prejudiciële vraag, in zoverre zij betrekking heeft op de door de jeugdbeschermingswet bepaalde maatregelen, ontkennend dient te worden beantwoord, nu de voor- en nadelen van de procedure waarin artikel 31 van de voetbalwet voorziet, de voor- en nadelen van het systeem van het jeugdbeschermingsrecht compenseren. Bovendien doet het opleggen van een administratief stadionverbod aan een minderjarige geen afbreuk aan de elementaire rechten van die minderjarige.

Wat de derde prejudiciële vraag betreft

A.4.1. De Ministerraad is in hoofdorde van mening dat de derde prejudiciële vraag niet ontvankelijk is, aangezien die vraag in zodanig algemene termen is gesteld dat niet duidelijk is welke juridische concepten dienen te worden vergeleken. Bovendien is die vraag voor velerlei interpretaties vatbaar en wordt daarin niet nader omschreven welke wetsbepalingen worden beoogd, zodat de draagwijdte van de rechtsvraag niet precies kan worden achterhaald.

A.4.2. In ondergeschikte orde betoogt de Ministerraad dat ter beantwoording van de vraag een onderscheid dient te worden gemaakt tussen, enerzijds, de administratieve procedure vastgesteld bij de artikelen 25 tot 30 van de voetbalwet en, anderzijds, de procedure vastgesteld bij artikel 31 van dezelfde wet, gelet op de verschillende aard van beide procedures.

A.4.3. In zoverre de prejudiciële vraag betrekking zou hebben op de administratieve procedure vastgesteld bij de artikelen 25 tot 30 van de voetbalwet, is de Ministerraad van mening dat daarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen categorieën van personen die aan die procedure zijn onderworpen, zodat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet kan worden geschonden. De Ministerraad is tevens van mening dat geen vergelijking mogelijk is tussen, enerzijds, de categorie van minderjarigen die overeenkomstig de gemeenrechtelijke regels worden geacht niet juridisch bekwaam te zijn en, anderzijds, de categorie van minderjarigen die overeenkomstig de voetbalwet wel worden geacht juridisch bekwaam te zijn in de administratieve procedure vastgesteld bij voormelde bepalingen van die wet.

Uiterst subsidiair betoogt de Ministerraad dat, in zoverre de procedure vastgesteld bij de artikelen 25 tot 30 van de voetbalwet geen bepalingen inhoudt betreffende de bijstand aan een minderjarige, terwijl in het gemeen recht juridisch onbekwame minderjarigen wel moeten worden bijgestaan, dat vermeende verschil in redelijkheid verantwoord is. Immers, artikel 26, 3°, van de voetbalwet voorziet in de bijstand van een raadsman en sluit geenszins de bijstand van een andere vertegenwoordiger (ouder, voogd, enz.) uit. Bovendien organiseert de voetbalwet een beroep in rechte dat *a posteriori* de nadelen van de administratieve procedure opvangt, in die zin dat de internationale bepalingen met directe werking en de bepalingen van het gerechtelijk procesrecht en van het gemeen recht die betrekking hebben op de regeling van de procesvertegenwoordiging of van de bijstand aan minderjarigen, van toepassing zijn op de beroepsprocedure vastgesteld in artikel 31 van de voetbalwet.

A.4.4. In zoverre de prejudiciële vraag betrekking zou hebben op de procedure van hoger beroep vastgesteld in artikel 31 van de voetbalwet, is de Ministerraad van mening dat die bepaling geen verschil in behandeling tussen categorieën van minderjarigen invoert. Immers, uit voormeld artikel 31 kan volgens de Ministerraad geenszins worden afgeleid dat de gemeenrechtelijke bepalingen betreffende de procesbekwaamheid van minderjarigen en hun vertegenwoordiging of bijstand niet van toepassing zouden zijn, nu het te dezen gaat om een procedure met een burgerrechtelijk karakter.

Subsidiair is de Ministerraad van mening dat hoe dan ook die procedure niet op onevenredige wijze aan de waarborgen van bijstand van een minderjarige afbreuk doet.

Wat de drie prejudiciële vragen betreft

A.5. Ten aanzien van de drie prejudiciële vragen wenst de Ministerraad in ondergeschikte orde te beklemtonen dat wanneer het Hof een of meer van die vragen bevestigend zou beantwoorden, de vermeende schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie slechts betrekking kan hebben op « gemengde inbreuken », namelijk op feiten die zowel een inbreuk uitmaken op de bepalingen van de voetbalwet als op de bepalingen van het Strafwetboek, in het geval van minderjarigen « als misdrijf omschreven feit » aangemerkt.

In zoverre de ten laste gelegde feiten inbreuk plegen op de enkele bepalingen van de voetbalwet, zonder dat die feiten strafrechtelijk kunnen worden bestraft, zodat zij ten aanzien van minderjarigen niet als een « als misdrijf omschreven feit » kunnen worden gekwalificeerd, vermocht de wetgever volgens de Ministerraad, zonder het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie te schenden, aan een minderjarige een administratief stadionverbod op te leggen. In dat geval worden immers geen categorieën van personen gecreëerd die ongelijk worden behandeld.

- B -

B.1. De verwijzende rechter stelt drie prejudiciële vragen over de bestaanbaarheid met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden (hierna : voetbalwet), in zoverre die wet van toepassing zou zijn op minderjarigen.

Ten aanzien van de omvang van de saisine

B.2.1. De eerste twee prejudiciële vragen beogen de voetbalwet « in het algemeen, artikel 31 in het bijzonder ». Artikel 31 voorziet in een beroep bij de politierechtbank tegen de door de bevoegde ambtenaar genomen beslissing.

De derde prejudiciële vraag beoogt de voormelde wet « in het algemeen ».

B.2.2. Zowel uit de motivering van de verwijzingsbeslissing als uit de formulering van de gestelde vragen blijkt dat, naast het uitdrukkelijk vermelde artikel 31 van de voetbalwet, tevens de artikelen 24 tot 30 van die wet bij de toetsing dienen te worden betrokken. Artikel 24 voorziet immers in de mogelijkheid in bepaalde gevallen een administratieve geldboete en een administratief stadionverbod, of één van beide sancties alleen, op te leggen.

De artikelen 25 tot 30 voeren een aantal procedureregels in betreffende de administratieve rechtsvordering.

B.2.3. Bijgevolg onderzoekt het Hof de artikelen 24 tot 31 van de voormelde wet op hun bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

B.3.1. De in het geding zijnde bepalingen luiden :

« Art. 24. Overeenkomstig de procedure bepaald in Titel IV kan in geval van overtreding van de artikelen 20, 21, 22 of 23 een administratieve geldboete van tienduizend tot tweehonderdduizend frank en een administratief stadionverbod voor een duur van drie maanden tot vijf jaar worden opgelegd, of één van deze sancties alleen.

TITEL IV. - Procedure betreffende de administratieve rechtsvordering

HOOFDSTUK I. - Vaststelling van de feiten

Art. 25. De feiten zoals gesanctioneerd in de artikelen 18 en 24 worden bij proces-verbaal vastgesteld door een politieambtenaar. De feiten zoals gesanctioneerd in artikel 18 kunnen ook bij proces-verbaal worden vastgesteld door een daartoe door de Koning aangewezen ambtenaar.

Het origineel van dit proces-verbaal wordt gestuurd aan de ambtenaar bedoeld in artikel 26, eerste lid.

Voor de feiten bedoeld in de artikelen 20, 21, 22 en 23 wordt een afschrift van het proces-verbaal terzelfder tijd gestuurd aan de procureur des Konings.

HOOFDSTUK II. - Opleggen van sancties

Art. 26. De administratieve sanctie wordt opgelegd door de door de Koning aangewezen ambtenaar, met uitzondering van de ambtenaar die met toepassing van artikel 25 proces-verbaal heeft opgemaakt.

Wanneer de ambtenaar beslist dat er reden is om de administratieve procedure aan te vatten, deelt hij de overtreder door middel van een ter post aangetekende brief mee :

1° de feiten waarvoor de procedure is opgestart;

2° het feit dat de overtreder de gelegenheid heeft om binnen dertig dagen te rekenen van de datum van kennisgeving van de aangetekende brief, zijn verweermiddelen uiteen te zetten

bij een ter post aangetekende brief, en dat hij het recht heeft om bij die gelegenheid de in het eerste lid bedoelde ambtenaar om een mondelinge verdediging van zijn zaak te verzoeken;

3° het feit dat de overtreder het recht heeft om zich te laten bijstaan door een raadsman;

4° het feit dat de overtreder het recht heeft zijn dossier te consulteren;

5° een afschrift van het in artikel 25, eerste lid, bedoelde proces-verbaal, gevoegd als bijlage.

De in het eerste lid bedoelde ambtenaar bepaalt in voorkomend geval de dag waarop de betrokkene conform zijn verzoek krachtens het tweede lid, 2°, uitgenodigd wordt de mondelinge verdediging van zijn zaak voor te dragen.

Art. 27. Na afloop van de termijn bepaald in artikel 26, tweede lid, 2°, of in voorkomend geval na de schriftelijke of mondelinge verdediging van de zaak door de overtreder of zijn raadsman, kan de ambtenaar bedoeld in artikel 26, eerste lid, de overtreder een sanctie opleggen op basis van de artikelen 18 of 24.

Art. 28. De beslissing tot het opleggen van een administratieve sanctie heeft uitvoerbare kracht na het verstrijken van een termijn van een maand, te rekenen vanaf de dag van kennisgeving, bedoeld in artikel 30.

Het hoger beroep heeft schorsende kracht.

Art. 29. De beslissing tot het opleggen van een administratieve sanctie wordt gemotiveerd. Zij vermeldt eveneens het bedrag van de administratieve geldboete en de duur van het administratief stadionverbod, of een van die sancties alleen, en de bepalingen van artikel 31.

De administratieve sanctie staat in verhouding tot de ernst van de feiten die haar verantwoorden, en in verhouding tot de eventuele herhaling.

De vaststelling van meerdere samenlopende inbreuken op de artikelen 20, 21, 22 of 23 zal het voorwerp uitmaken van een enkele administratieve geldboete en een enkel administratief stadionverbod, of van een van deze sancties, in verhouding tot de ernst van het geheel van de feiten.

Wanneer de administratieve sanctie wordt opgelegd aan een organisator, bepaalt de genomen beslissing de termijn binnen dewelke aan de vastgestelde inbreuken moet verholpen worden.

HOOFDSTUK III. - Kennisgeving van de beslissing

Art. 30. Van de beslissing wordt bij een ter post aangetekende brief kennis gegeven aan de overtreder en, bij schending van de artikelen 20, 21, 22 of 23, aan de procureur des Konings.

HOOFDSTUK IV. - Hoger beroep

Art. 31. De overtreder die de beslissing van de in artikel 26, eerste lid, bedoelde ambtenaar betwist, tekent op straffe van verval binnen een termijn van een maand vanaf de kennisgeving van de beslissing, bij wege van verzoekschrift, beroep aan bij de politierechtbank.

Tegen de beslissing van de politierechtbank staat geen hoger beroep open.

Onverminderd de bepalingen in het eerste en tweede lid zijn de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing op het beroep bij de politierechtbank en het buitengewoon hoger beroep. »

B.3.2. De mogelijkheid een beroep te doen op administratieve sancties om sommige inbreuken op de voetbalwet te bestraffen, werd tijdens de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Voor wat betreft de sancties ten aanzien van [...] de in het stadion aanwezige personen, werd gekozen voor een administratief systeem, teneinde de zaken op een snelle wijze af te handelen en ook aangezien een dergelijk systeem minder repressief is voor de betrokken personen dan een strafrechtelijke aanpak (geen enkele vrijheidsberovende maatregel wordt voorzien – welnu, dergelijke maatregelen bedoeld door artikel 7 van het Strafwetboek zijn zwaarder dan een geldboete, de administratieve sancties worden niet opgenomen in het strafregister van de betrokkene, ...).

Tegelijkertijd wil de wet ook erop toezien dat de op de wet toepasselijke vereisten van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens worden nageleefd. In het bijzonder werd rekening gehouden met de rechten van verdediging (zie de administratieve procedure in Titel III), met het legaliteitsbeginsel (zoals dit blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor [...] de rechten van de mens), het gelijkheidsbeginsel (zoals dit blijkt uit de rechtspraak van het Arbitragehof, onder meer specifiek met betrekking tot de administratieve sancties; zie artikel 37), en met het proportionaliteitsbeginsel (artikel 29, lid 2). » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1572/1, pp. 1-2)

Inzake de toepassing van administratieve sancties ter bestrijding van het voetbalgeweld verklaarde de Minister van Binnenlandse Zaken het volgende :

« [De administratieve sancties] vervolledigen het strafrecht zonder het te vervangen via de introductie van een systeem dat de samenloop van strafrechtelijke en administratieve vervolgingen regelt [...]. Zij brengen een eenvoudiger systeem voor de bewijslast met zich hetgeen een aanzienlijk voordeel in vergelijking met de bestaande strafrechtelijke bepalingen betekent [...]. Zij verzekeren een efficiënte, vlotte en slagvaardige maatschappelijke reactie aangezien de voorgeschreven administratieve sancties eigen zijn aan de geviseerde feiten [...]. Zij vormen het antwoord op het gebrek aan maatschappelijke reactie wegens de overbelasting van de rechtbanken en de seponeringen door de parketten, omdat de

administratieve procedure gevoerd zal worden door ambtenaren 'gespecialiseerd' in het voetbal [...]. Uiteindelijk hebben ze een preventief effect wegens de 'dreiging' wegens zware sancties [...]. Er mag dus van uitgegaan worden dat zij een veel grotere algemeen preventieve werking zullen hebben dan het geval is bij de huidige stand van de wetgeving. » (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-1060/3, pp. 5-7)

Ten aanzien van artikel 31 vermeldt de memorie van toelichting :

« De overtreder heeft het recht om de juistheid van de beslissing van de ambtenaar te laten toetsen door een rechter. Om een vluggere behandeling van het beroep mogelijk te maken, werd hiertoe de politierechter aangeduid.

De wet laat geen gewoon hoger beroep toe met betrekking tot de beslissing van de politierechter, maar de buitengewone rechtsmiddelen (Cassatieberoep, derdenverzet, ...) zijn nog steeds mogelijk. » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1572/1, p. 22)

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.4. Nu het antwoord op de tweede prejudiciële vraag het antwoord op de eerste en de derde vraag zal bepalen, onderzoekt het Hof eerst de tweede prejudiciële vraag.

B.5. De verwijzende rechter overweegt dat de in het geding zijnde bepalingen van toepassing zijn op minderjarigen die feiten hebben gepleegd die zowel een inbreuk uitmaken op de bepalingen van de voetbalwet als op die van het Strafwetboek.

Volgens hem rijst dan de vraag naar de bestaanbaarheid van die bepalingen met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, nu ten aanzien van minderjarigen uitsluitend de jeugdrechtbank bevoegd is en uitsluitend de door de wet betreffende de jeugdbescherming bepaalde maatregelen op hen van toepassing kunnen zijn.

Aldus zouden voor de vervolging en de berechting van dezelfde feiten twee categorieën van minderjarigen bestaan : enerzijds, de categorie van minderjarigen waarop ook de administratieve sancties en de procedure betreffende de administratieve rechtsvordering waarin de voetbalwet voorziet, van toepassing zijn en, anderzijds, de categorie van minderjarigen waarop uitsluitend de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming van toepassing is.

B.6. Het invoeren van administratieve sancties om sommige inbreuken op de voetbalwet te bestraffen, vermag de door de wetgever nagestreefde preventieve en repressieve doelstellingen te verwezenlijken, die in de in B.3.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding zijn verwoord.

B.7.1. Het Hof onderzoekt enkel of, in de hypothese dat die administratieve sancties op de wijze en volgens de procedure vastgesteld in de voetbalwet, op minderjarigen zouden worden toegepast, die maatregelen de evenredigheidstoets kunnen doorstaan.

B.7.2. De toepassing van die administratieve sancties zou bepaalde minderjarigen beroven van de procedurele waarborgen die de voormelde wet van 8 april 1965 heeft ingesteld voor alle minderjarigen, welke ook de ernst van de feiten is.

Uit artikel 37, § 1, van de wet van 8 april 1965 volgt dat aan de minderjarigen in beginsel enkel « maatregelen van bewaring, behoeding en opvoeding » kunnen worden opgelegd - hetgeen elke geldboete uitsluit - en zulks enkel door de jeugdgerechten. Die gespecialiseerde rechtscolleges staat aldus een ruime waaier van maatregelen, nader bepaald in artikel 37, § 2, van de voormelde wet, ter beschikking die volgens de omstandigheden kunnen worden opgelegd aan personen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en die de leeftijd van achttien jaar niet hebben bereikt.

B.7.3. In tegenstelling tot de vermogensstraf, omschreven als een administratieve geldboete door de in het geding zijnde wet, kan een stadionverbod deel uitmaken van die maatregelen. Evenwel is het niet redelijk verantwoord dat de wetgever, wanneer het om voetbalwedstrijden gaat, de zorg die hij tot uiting heeft gebracht om de minderjarigen te beschermen en hun toekomst te vrijwaren door hen bijzondere procedurele waarborgen te verlenen, opgeeft.

De omstandigheid dat de artikelen 36*bis* en 38 van de wet van 8 april 1965 in specifieke gevallen toestaan personen ouder dan zestien jaar op het ogenblik van de feiten voor het gerecht, bevoegd op grond van het gemeen recht, te brengen, volstaat niet om aan de in het geding zijnde maatregelen hun onevenredig karakter te ontnemen.

B.8. Uit het voorgaande vloeit voort dat het niet naar redelijkheid verantwoord is om op minderjarigen de door de voetbalwet voorgeschreven administratieve sancties toe te passen volgens de bij die wet georganiseerde rechtspleging.

B.9. De tweede prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de eerste en de derde prejudiciële vraag

B.10. Gelet op het antwoord op de tweede prejudiciële vraag, behoeven de andere vragen geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

In zoverre zij van toepassing zijn op minderjarigen, schenden de artikelen 24 tot 31 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 6 november 2002.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts