

Rolnummer 2249
Arrest nr. 175/2002 van 5 december 2002

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 44 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, gesteld door de Politierechtbank te Turnhout.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij vonnis van 25 september 2001 in zake F. Cassiman tegen het Ministerie van Binnenlandse Zaken, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 2 oktober 2001, heeft de Politierechtbank te Turnhout de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt de bepaling van artikel 44 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in samenhang met artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens omdat aan een administratiefrechtelijke overheid de bevoegdheid wordt toegekend om een strafsanctie in de zin van het Europees Verdrag op te leggen zonder vorm van proces, zonder mogelijkheid van hoger beroep bij een rechtscollege en zelfs zonder dat het bij toepassing van dit artikel opgelegde stadionverbod aanrekenbaar is op het eventueel nadien ten gronde door de beroepsrechter (artikel 31 van de wet) op te leggen administratief stadionverbod ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De appellant voor de verwijzende rechter heeft naar aanleiding van de voetbalwedstrijd G.B.A.-Club Brugge op 17 september 2000, het voetbalstadion betreden zonder toegangsbewijs. Aangezien dat feit een inbreuk uitmaakt op artikel 22 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, werd hij overgedragen aan de ordediensten, waarbij hij zich agressief zou hebben gedragen. Van de feiten werd een proces-verbaal opgemaakt door een bevoegde politieambtenaar overeenkomstig artikel 44, 4° en 6°, van de voetbalwet en werd een onmiddellijk stadionverbod als beveiligingsmaatregel opgelegd. Bij administratieve beslissing van 27 september 2000 heeft de door de Koning aangewezen ambtenaar de opgelegde beveiligingsmaatregel bevestigd en verlengd tot een termijn van drie maanden. Op grond van artikel 24 van de voetbalwet werd bij administratieve beslissing van 13 maart 2001 aan de appellant een administratieve geldboete van 15.000 frank opgelegd en een stadionverbod van negen maanden. Tegen die beslissing heeft de betrokkene hoger beroep aangetekend bij de Politierechtbank te Turnhout.

De verwijzende rechter constateert dat, hoewel artikel 44 van de wet van 21 december 1998 als een beveiligingsmaatregel wordt omschreven, het in werkelijkheid gaat om een straf in de zin van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De betrokkene heeft evenwel niet de mogelijkheid de gegrondheid van het onmiddellijk stadionverbod voor een rechtscollege aan te vechten of het bij wijze van hoger beroep voor controle aan de politierechtbank voor te leggen, nu de wet daarin niet voorziet. Evenmin voorziet de wet erin dat de duur van het onmiddellijk stadionverbod kan worden aangerekend bij het opleggen van een administratief stadionverbod.

Bijgevolg komt het de rechter voor dat een onmiddellijk stadionverbod opgelegd bij toepassing van artikel 44 van de voetbalwet een strafsanctie vormt, zonder dat enige controle van een onafhankelijke en onpartijdige rechter mogelijk is. Om die reden beslist hij tot het stellen van de hiervoor vermelde prejudiciële vraag.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 2 oktober 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 22 oktober 2001 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 27 oktober 2001.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 7 december 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 27 maart 2002 en 26 september 2002 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 2 oktober 2002 en 2 april 2003.

Bij beschikking van 9 oktober 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 6 november 2002.

Van die laatste beschikking is kennisgegeven aan de Ministerraad en zijn advocaat bij op 11 oktober 2002 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 6 november 2002 :

- is verschenen : Mr. B. Bronders, advocaat bij de balie te Brugge, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en L. François 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 -

Standpunt van de Ministerraad

A.1. In hoofddorde voert de Ministerraad aan dat de prejudiciële vraag als onontvankelijk dient te worden afgewezen omdat de verwijzende rechter niet op voldoende duidelijke wijze bepaalt welke categorieën van personen moeten worden vergeleken in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.2.1. Subsidiair oordeelt de Ministerraad dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. De wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden maakt een onderscheid tussen een administratief stadionverbod (artikel 24) en een stadionverbod als beveiligingsmaatregel (artikel 44). Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de vraag uitsluitend betrekking heeft op artikel 44, 1°, en niet op het stadionverbod bedoeld in artikel 44, 2°, dat bij een misdrijf en enkel door de procureur des Konings kan worden opgelegd.

De maatregel bedoeld in artikel 44, 1°, kan worden opgelegd bij vaststelling van een feit waarop administratiefrechtelijke sancties staan in de zin van de artikelen 20, 21, 22 of 23 van de wet. Het is geen straf, doch een louter preventieve beveiligingsmaatregel die erop gericht is onruststokers op een snelle en doeltreffende wijze uit de voetbalstadions te verwijderen om de veiligheid te waarborgen. De vaststellende politieambtenaar moet geval per geval oordelen of het verantwoord is een onmiddellijk stadionverbod als beveiligingsmaatregel op te leggen. Het administratief stadionverbod als beveiligingsmaatregel is totaal onafhankelijk van de administratieve vervolging waarin is voorzien bij titel IV van de wet van 21 december 1998 en houdt geen beslissing in over de gegrondheid van de administratieve vervolging.

De maatregel is beperkt tot hoogstens drie maanden en geldt in afwachting dat de bevoegde ambtenaar of de strafrechter een beslissing hebben genomen. Op die wijze heeft de wetgever willen tegemoetkomen aan de zorg om de behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn te waarborgen.

A.2.2. De in het geding zijnde bepaling kan worden vergeleken met de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs, waarin is voorzien in artikel 55 van de wet van 16 maart 1968 tot coördinatie van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, waarvan het Arbitragehof heeft geoordeeld dat het om een beveiligingsmaatregel en niet om een strafsancie gaat. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in dezelfde zin geoordeeld in het arrest *Escoubet t. België* van 28 oktober 1999.

A.2.3. De beperking van de bewegingsvrijheid die door een onmiddellijk stadionverbod wordt veroorzaakt, is zeer beperkt in tijd en plaats, nu dit enkel geldt in voetbalstadions en tijdens voetbalwedstrijden. Om enig nuttig effect te sorteren moet de maatregel overigens in maanden en niet in dagen worden uitgedrukt. Ook zo vergeleken vormt het betwiste stadionverbod geen grotere beperking van de bewegingsvrijheid dan de intrekking van het rijbewijs.

De Ministerraad besluit dat het verantwoord voorkomt dat een administratieve overheid een onmiddellijk stadionverbod oplegt zonder dat wordt voorzien in de waarborgen en controles verbonden aan een strafrechtelijke sanctie.

A.3.1. Uiterst subsidiair, voor zover het Hof zou oordelen dat de betrokken maatregel een strafsancie zou uitmaken in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, stelt de Ministerraad dat het stadionverbod met voldoende proceswaarborgen is omringd.

A.3.2. Artikel 44 van de wet van 21 december 1998 bepaalt dat de overtreder voorafgaandelijk dient te worden gehoord, dat hem uitdrukkelijk moet worden meegedeeld dat hij het voorwerp uitmaakt van een stadionverbod, dat van de feiten een proces-verbaal moet worden opgemaakt dat specifieke vermeldingen dient te bevatten, en dat de feiten moeten worden vastgesteld door de daartoe aangewezen politieambtenaar. Voorts gaat het om een maatregel van beperkte duur en kan de wettigheid van een individuele administratieve rechtshandeling steeds worden aangevochten bij een onafhankelijk rechtscollege met volle rechtsmacht.

A.3.3. In zoverre de prejudiciële vraag betrekking heeft op de aanrekenbaarheid van het onmiddellijk stadionverbod op het eventueel nadien ten gronde door de beroepsrechter op te leggen administratief stadionverbod, meent de Ministerraad dat de prejudiciële vraag onontvankelijk is of minstens ontkennend moet worden beantwoord.

De verwijzende rechter geeft niet aan welke juridische concepten worden vergeleken. De wet verhindert ook niet dat bij het opleggen van het administratief stadionverbod op grond van artikel 24 van de voetbalwet, rekening wordt gehouden met het reeds aan de overtreder opgelegde onmiddellijke stadionverbod.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 44 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, luidend als volgt :

« Bij vaststelling in een stadion van een administratiefrechtelijk sanctioneerbaar feit in de zin van de artikelen 20, 21, 22 of 23, kan de vaststellende politieambtenaar, officier van gerechtelijke of van bestuurlijke politie, na de overtreder gehoord te hebben, beslissen onmiddellijk een stadionverbod als beveiligingsmaatregel op te leggen.

Deze beslissing vervalt indien zij niet binnen 14 dagen wordt bevestigd door de ambtenaar bedoeld in artikel 26, eerste lid.

Bij vaststelling van een misdrijf in een stadion stelt deze politieambtenaar, na de betrokkene gehoord te hebben, wanneer hij van oordeel is dat een stadionverbod als beveiligingsmaatregel dient te worden opgelegd, hiervan onmiddellijk de procureur des Konings in kennis. Deze laatste kan in dat geval een stadionverbod als beveiligingsmaatregel opleggen.

De politieambtenaar stelt van dit alles proces-verbaal op en, bij vaststelling van een administratiefrechtelijk sanctioneerbaar feit, wordt vervolgens gehandeld overeenkomstig Titel IV.

Het stadionverbod als beveiligingsmaatregel is slechts geldig voor een termijn van ten hoogste drie maanden te rekenen van de datum van de feiten, en houdt in elk geval op te bestaan indien een administratief of gerechtelijk stadionverbod wordt uitgesproken.

De politieambtenaar deelt de betrokkene mee dat hij het voorwerp uitmaakt van een stadionverbod als beveiligingsmaatregel.

De politieambtenaar vermeldt bovendien in zijn proces-verbaal tot vaststelling van de feiten :

1° het feit dat de betrokkene gehoord werd, of niet gehoord kon worden, met opgave van de redenen waarom;

2° het feit dat aan de betrokkene werd medegedeeld dat hem een stadionverbod als beveiligingsmaatregel is opgelegd;

3° in voorkomend geval, de in het tweede lid bedoelde beslissing van de procureur des Konings. »

B.1.2. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de vraag enkel betrekking heeft op het onmiddellijk stadionverbod als beveiligingsmaatregel zoals bedoeld in artikel 44, eerste lid, en dus niet op het geval bedoeld in artikel 44, tweede lid, dat geldt bij vaststelling van een misdrijf in een stadion.

B.1.3. De verwijzende rechter vraagt het Hof of de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, doordat aan een administratieve overheid de bevoegdheid wordt toegekend om een strafsanctie in de zin van het Europees Verdrag op te leggen zonder vorm van proces, zonder mogelijkheid van hoger beroep en zonder dat het opgelegde stadionverbod aanrekenbaar is op het eventueel nadien ten gronde door de beroepsrechter op te leggen administratief stadionverbod.

B.2.1. Ofschoon het enkel aan de rechtscolleges staat de wetten die zij toepassen te interpreteren, staat het daarentegen aan het Arbitragehof, wanneer aan het Hof een prejudiciële vraag wordt voorgelegd over de eventuele schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen inzonderheid met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, om te onderzoeken of de maatregel die aan zijn toetsing wordt voorgelegd, moet worden aangemerkt als strafrechtelijk teneinde te waken over de inachtneming van de waarborgen die voortvloeien uit de algemene beginselen van het strafrecht en uit het voormelde artikel 6.

B.2.2. Het onmiddellijk stadionverbod is slechts geldig voor een termijn van ten hoogste drie maanden te rekenen van de datum van de feiten, het betreft enkel de in artikel 2 van de wet bedoelde voetbalwedstrijden en houdt in elk geval op te bestaan wanneer een administratief of gerechtelijk stadionverbod wordt uitgesproken. Het treft de betrokkenen alleen voor de duur van de voetbalwedstrijden en heeft derhalve een relatief beperkte draagwijdte.

Die maatregel moet worden beschouwd als een tijdelijke beveiligingsmaatregel en niet als een strafsanctie. Hij houdt geen beslissing in over de gegrondheid van een strafvervolgning in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.3.1. Volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 44 van de wet van 21 december 1998 strekt het onmiddellijk stadionverbod ertoe te vermijden dat de personen die een feit hebben begaan waarop administratiefrechtelijke sancties staan in de zin van de artikelen 20 tot 23 van de wet, verder voetbalstadions kunnen bezoeken in afwachting dat de ambtenaar bedoeld in artikel 26 of de strafrechter een beslissing hebben genomen, wat

meerdere maanden in beslag kan nemen (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1572/1, p. 28). De maatregel onderscheidt zich van artikel 24 van de voetbalwet, dat voorziet in de mogelijkheid, alleen of samen met een administratief stadionverbod, een administratieve geldboete op te leggen.

B.3.2. Zowel uit de tekst van artikel 44, eerste lid, van de voetbalwet, meer bepaald door het gebruik van de term « kan », als uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling, blijkt dat, wat de beslissing over het stadionverbod betreft, de bevoegde overheden geval per geval, rekening houdend met alle omstandigheden van de zaak, moeten uitmaken of het gedrag van de betrokkenen van die aard is dat de veiligheid vereist dat hen een onmiddellijk stadionverbod wordt opgelegd.

B.3.3. Rekening houdend met de doelstelling vermeld in B.3.1, kan vanuit de noodzaak om onmiddellijk op te treden, worden verantwoord dat de bevoegde overheden een onmiddellijk stadionverbod mogen opleggen.

Het Hof stelt vast dat de bevoegde politieambtenaar de betrokkene moet meedelen dat hij het voorwerp uitmaakt van een stadionverbod als beveiligingsmaatregel en dat hij verplicht is van de feiten een proces-verbaal op te maken dat een aantal vermeldingen moet bevatten. Bovendien vervalt het onmiddellijk stadionverbod indien het niet binnen veertien dagen wordt bevestigd door de ambtenaar bedoeld in artikel 26, eerste lid, van de voetbalwet.

Tegen die maatregel bestaat geen specifiek jurisdictioneel beroep, maar de beroepsmogelijkheden van het gemeen recht blijven bestaan.

B.3.4. Het feit dat de wet niet voorziet in de automatische aanrekening van de duur van de beveiligingsmaatregel op een nadien opgelegd administratief of gerechtelijk stadionverbod, kan evenmin als discriminerend worden aangezien. Niets belet de bevoegde overheden om bij het bepalen van die sancties rekening te houden met het feit dat de betrokkene voorheen reeds een stadionverbod als beveiligingsmaatregel heeft gekregen.

B.4. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 44, eerste lid, van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

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 5 december 2002.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts