

Rolnummers 2987 en 2988
Arrest nr. 98/2005 van 1 juni 2005

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, inzonderheid de artikelen 23*bis*, 24, tweede lid, 26, § 2, en 31, § 2, zoals gewijzigd bij de wet van 10 maart 2003, gesteld door de Jeugdrechtbank te Luik.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit rechter P. Martens, waarnemend voorzitter, voorzitter A. Arts en de rechters M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van rechter P. Martens,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnissen van 27 april 2004 in zake M. D'Hulst en L. Marianacci tegen de Belgische Staat, en in aanwezigheid van respectievelijk G. Marianacci en C. Garrochena Pacheco, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 30 april 2004, heeft de Jeugdrechtbank te Luik de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden in het algemeen, zelfs gewijzigd bij de wet van 10 maart 2003, en in het bijzonder de artikelen 23bis, 24, laatste lid, 26, § 2, en 31, § 2, ervan, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepalingen de door de Koning aangewezen ambtenaar ertoe machtigen als bevoegde administratieve instantie de in artikel 24, laatste lid, bepaalde sanctie op te leggen, terwijl voor diezelfde, als misdrijf omschreven feiten, die tot een strafonderzoek of een strafvervolgning aanleiding zouden geven, alleen de jeugdrechter of de jeugdrechtbank bevoegd zijn ten aanzien van een minderjarige en alleen de bij de wet betreffende de jeugdbescherming vastgestelde maatregelen van toepassing zijn ? »;

2. « Indien het Arbitragehof de eerste vraag ontkennend zou beantwoorden : Schendt de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden in het algemeen, zelfs gewijzigd bij de wet van 10 maart 2003, en in het bijzonder de artikelen 23bis, 24, laatste lid, 26, § 2, en 31, § 2, ervan, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepalingen de door de Koning aangewezen ambtenaar ertoe machtigen als bevoegde administratieve instantie de in artikel 24, laatste lid, bepaalde sanctie op te leggen, terwijl voor diezelfde, als misdrijf omschreven feiten, die tot een strafonderzoek of een strafvervolgning aanleiding zouden geven, alleen het openbaar ministerie bij de jeugdrechtbank bevoegd is om een zaak bij de jeugdrechter of de jeugdrechtbank aanhangig te maken, teneinde ten aanzien van een minderjarige de bij de wet betreffende de jeugdbescherming vastgestelde maatregelen te nemen ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 2987 en 2988 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- M. D'Hulst, wonende te 4051 Chaudfontaine, rue Fond Piquette 21;
- L. Marianacci, wonende te 4032 Luik, rue Large 96;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 13 april 2005 :

- is verschenen : Mr. C. Salhadin *loco* Mr. J.-L. Jaspar, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J. Spreutels en M. Bossuyt verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen*

In beide zaken is voor de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen een beslissing van 9 januari 2004 van de bevoegde ambtenaar van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Uit die beslissing blijkt dat aan de appellanten, overeenkomstig de artikelen 23bis en 24 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden (hierna : voetbalwet), een stadionverbod van drie maanden is opgelegd. De beroepen beogen de vernietiging van die beslissing, onder meer op grond van de overweging dat de betrokkenen, die op 18 september 1988 en 25 mei 1989 zijn geboren, de hun ten laste gelegde feiten betwisten.

De verwijzende rechter stelt vast dat het Hof in zijn arrest nr. 155/2002 heeft nagegaan of de bepalingen van de voetbalwet die in administratieve sancties voorzien, de evenredigheidstoetsing doorstonden wanneer zij overeenkomstig die wet op minderjarigen worden toegepast. Het Hof heeft geoordeeld dat, krachtens artikel 37, § 1, van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, aan de minderjarigen in beginsel enkel « maatregelen van bewaring, behoeding en opvoeding » - wat elke geldboete uitsluit - kunnen worden opgelegd en zulks enkel door de jeugdgerechten. De verwijzende rechter is van mening dat de procedurele waarborgen die de wet van 10 maart 2003 in de voetbalwet heeft toegevoegd, niet volstaan om tegemoet te komen aan de vereisten van het voormelde arrest en vraagt aan het Hof om na te gaan of de artikelen 10 en 11 toestaan dat een stadionverbod kan worden uitgesproken door de uitvoerende macht en niet door de jeugdrechtbank of de jeugdrechter, waarvoor de zaak uitsluitend door het openbaar ministerie aanhangig wordt gemaakt.

De verwijzende rechter, die zich afvraagt of de minderjarige wordt gediscrimineerd wanneer hem de waarborg wordt ontnomen die de gerechtelijke procedure en de exclusieve saisine door het parket (behoudens toepassing van de artikelen 37, § 3, 1°, en 49 van de wet betreffende de jeugdbescherming) vormen, stelt aan het Hof de twee hiervoor geformuleerde prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. In hun memories verklaren de appellanten voor de verwijzende rechter zich naar de wijsheid van het Hof te gedragen.

A.2.1. De Ministerraad herinnert aan de rechtspraak van het Hof in verband met de vroegere bepalingen van de voetbalwet en is van mening dat het heeft aanvaard dat de invoering van administratieve sancties het mogelijk maakte de door de wetgever nagestreefde preventieve en repressieve doelstellingen te verwezenlijken; maar het heeft die bepalingen afgekeurd, in zoverre zij van toepassing zouden zijn op minderjarigen, omdat aan die laatstgenoemden de in de wet van 8 april 1965 bepaalde procedurele waarborgen zouden zijn onttrokken. De wetgever heeft de voetbalwet gewijzigd teneinde rekening te houden met het arrest van het Hof. Ten slotte heeft een wet van 7 mei 2004 de wet van 8 april 1965 gewijzigd, teneinde in die wet te voorzien in de mogelijkheid om de in artikel 24, tweede lid, van de voetbalwet beoogde administratieve sanctie op te leggen en tegen die maatregel beroep in te stellen voor de jeugdrechtbank (artikel 36, eerste lid, 6°, en artikel 37bis, 2°).

A.2.2. De Ministerraad voert aan dat de voetbalwet op de minderjarigen voortaan niet meer wordt toegepast zoals zij op de meerderjarigen wordt toegepast, vermits zij voor de minderjarigen voorziet in een specifieke regeling; zij waarborgt hun een bijzondere procedure die geïnspireerd is op de wet betreffende de jeugdbescherming, die voortaan bepaalt dat de administratieve sancties op de minderjarigen kunnen worden toegepast. Aan een minderjarige ouder dan veertien jaar kan alleen een stadionverbod worden opgelegd.

Hij voert aan dat het Hof de wetgever de vrije keuze laat tussen de strafrechtelijke bestraffing en de administratieve bestraffing. Te dezen vormen de administratieve sancties een adequaat antwoord op de plaag van het hooliganisme en op de ontstentenis van een maatschappelijke reactie, gezien, in sommige gevallen, de overbelasting van de rechtbanken en de seponering door de parketten. De wet van 2003 bevestigt de noodzaak van die sancties en de toepassing van de wet van 1998 heeft aangetoond dat de minderjarigen misdrijven plegen en op dezelfde wijze als de meerderjarigen dienen te worden bestraft, zo niet zou bij hen een gevoel van straffeloosheid kunnen worden gecreëerd. De feiten die hun ten laste worden gelegd, kunnen ofwel « als misdrijf omschreven feiten » zijn, die het de magistraten van het parket bij de jeugdrechtsbank mogelijk maken op te treden, ofwel feiten die enkel op de bepalingen van de voetbalwet een inbreuk vormen, en alleen wanneer het parket geen gevolg geeft aan het overgezonden proces-verbaal zal de administratieve procedure kunnen worden aangevat. Zij vormt dus een aanvullend of subsidiair instrument.

De wet van 10 maart 2003 komt tegemoet aan de kritiek die is geformuleerd in het arrest nr. 155/2002, vermits zij aan de minderjarige specifieke procedurele waarborgen biedt, de rechten van de verdediging verzekert en de minderjarige de mogelijkheid biedt om voor de jeugdrechtsbank beroep in te stellen tegen de beslissing van het stadionverbod die te zijnen aanzien zou zijn genomen.

- B -

B.1. De verwijzende rechter stelt twee prejudiciële vragen over de bestaanbaarheid van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden (hierna : voetbalwet) met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in zoverre de artikelen 23*bis*, 24, tweede lid, 26, § 2, en 31, § 2, van die wet het mogelijk maken dat als misdrijf omschreven feiten die door een minderjarige worden gepleegd, aanleiding kunnen geven tot een door een administratieve overheid opgelegde administratieve sanctie, terwijl, enerzijds, de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming bepaalt welke maatregelen alleen door de jeugdrechter mogen worden genomen ten aanzien van de minderjarige en, anderzijds, diezelfde wet alleen het openbaar ministerie bij de jeugdrechtsbank toestaat een zaak bij de jeugdrechter aanhangig te maken om dergelijke maatregelen te nemen. Aldus zou een verschil in behandeling worden ingevoerd tussen minderjarigen naargelang de maatregelen te hunnen aanzien worden genomen op grond van de voetbalwet, dan wel de wet betreffende de jeugdbescherming.

B.2. De artikelen 23*bis*, 24, 26 en 31 van de voetbalwet bepalen :

« Art. 23*bis*. Eenieder die zich in de perimeter bevindt, alleen of in groep, omwille van en ter gelegenheid van een voetbalwedstrijd, en aanzet tot slagen en verwondingen, haat of woede ten opzichte van een of meer personen zich bevindend in of buiten de perimeter, kan een of meer sancties oplopen als bepaald in artikel 24 ».

« Art. 24. Overeenkomstig de procedure bepaald in Titel IV kan in geval van overtreding van de artikelen 20, 20bis, 21, 22, 23, 23bis en 23ter 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.

In geval van overtreding van de artikelen 20, 20bis, 21, 22, 23, 23bis en 23ter kan een administratief stadionverbod voor een duur van drie maanden tot vijf jaar worden opgelegd aan de minderjarige boven de veertien jaar ».

« Art. 26. § 1. 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.

§ 2. Wanneer de administratieve procedure tegen een minderjarige overeenkomstig artikel 24, tweede lid, wordt aangevat, wordt de in § 1, tweede lid, bedoelde aangetekende brief aan de minderjarige en aan zijn vader en moeder, zijn voogden of de personen die het gezag over hem uitoefenen, gestuurd.

De minderjarige wordt altijd gevraagd om zich mondeling te komen verdedigen.

Een kopie van zijn verhoor wordt aan de minderjarige afgegeven, evenals aan zijn vader en moeder, zijn voogden of de personen die het gezag over hem uitoefenen wanneer deze tijdens het verhoor aanwezig waren.

Indien de minderjarige geen advocaat heeft, wordt er hem één toegewezen.

Wanneer de feiten bij de in § 1, eerste lid, bedoelde ambtenaar aanhangig worden gemaakt met toepassing van artikel 25, brengt hij onmiddellijk de stafhouder van de orde der advocaten op de hoogte. Het bericht wordt op hetzelfde tijdstip als de in het eerste lid bedoelde aangetekende brief, opgestuurd.

De stafhouder of het bureau voor juridische bijstand wijst ten laatste twee werkdagen na het bericht een advocaat aan. Die advocaat wordt belast met het begeleiden van de minderjarige tijdens heel de procedure. Een kopie van het bericht aan de stafhouder wordt bij het dossier van de procedure gevoegd.

De stafhouder of het bureau voor juridische bijstand waakt erover dat indien er tegenstrijdigheid van belangen is, de betrokkene door een andere advocaat dan die op wie zijn vader en moeder, zijn voogden of de personen die het gezag over hem uitoefenen een beroep zouden hebben gedaan, wordt bijgestaan ».

« Art. 31. § 1. De overtreder die de beslissing van de in artikel 26, § 1 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.

§ 2. Indien de beslissing genomen wordt ten opzichte van een minderjarige die veertien jaar was op het ogenblik van de feiten, wordt het beroep bij de jeugdrechtbank ingediend ».

Ten aanzien van de twee prejudiciële vragen

B.3. De mogelijkheid een beroep te doen op administratieve sancties om sommige inbreuken op de voetbalwet te bestraffen, werd tijdens de parlementaire voorbereiding van de oorspronkelijke bepalingen van die wet 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, vlugge 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).

B.4. In zijn arrest nr. 155/2002 heeft het Hof beslist dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet waren geschonden indien de administratieve sancties op de wijze en volgens de procedure vastgesteld in de voetbalwet op minderjarigen werden toegepast. Het heeft met name geoordeeld dat de toepassing van die sancties bepaalde minderjarigen zou 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, en dat niet redelijk kon worden verantwoord dat de wetgever, wanneer het om voetbalwedstrijden gaat, de zorg opgeeft die hij

tot uiting heeft gebracht om de minderjarigen te beschermen en hun toekomst te vrijwaren door hun bijzondere procedurele waarborgen te verlenen.

B.5. Zoals de verwijzende rechter erop heeft gewezen, heeft de wet van 10 maart 2003 de voetbalwet gewijzigd, met name door daarin artikel 24, tweede lid, artikel 26, § 2, en artikel 31, § 2, aangehaald in B.2, in te voegen die, met behoud van de aan de door de Koning aangewezen ambtenaar verleende machtiging om een administratief stadionverbod op te leggen aan de minderjarige ouder dan veertien jaar (artikelen 24, tweede lid, en 26, § 1), de in dat geval te volgen procedure regelen (artikel 26, § 2) en bepalen dat het beroep tegen de beslissing van de ambtenaar bij de jeugdrechtbank wordt ingesteld (artikel 31, § 2).

B.6. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 maart 2003 wordt erop gewezen dat het ontwerp werd ingediend om bepaalde tekortkomingen te verhelpen die aan het licht werden gebracht tijdens de drie jaren van toepassing van de wet (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1729/001, p. 3) en met name om de minderjarigen - bij wie was vastgesteld dat zij inbreuken op de wet pleegden - op dezelfde wijze als de meerderjarigen te kunnen bestraffen en bij hen geen gevoel van straffeloosheid te creëren (*ibid.*, p. 11). Naar aanleiding van het arrest nr. 155/2002 werd het ontwerp tijdens de bespreking ervan gewijzigd, teneinde het « [aan te vullen] met de door het Arbitragehof gewenste procedurele waarborgen, met dien verstande dat wordt verwezen naar de terzake relevante bepalingen die vervat zijn in de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming » (*ibid.*, DOC 50-1729/011, p. 4; in dezelfde zin *Parl. St.*, Senaat, 2002-2003, nr. 2-1218/4, p. 11). Bij die gelegenheid is opgemerkt dat « zowel ten aanzien van de minderjarigen als ten aanzien van de meerderjarigen, het parket uiteraard al zijn prerogatieven behoudt en dat de administratieve procedure maar zal worden toegepast als het gerecht aan de feiten geen gevolg geeft » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-1729/011, p. 5).

B.7. De voetbalwet voorziet aldus in specifieke procedurele waarborgen voor de minderjarigen, die geïnspireerd zijn op die waarin de wet van 8 april 1965 voorziet, wat betreft de beslissing van de door de Koning aangewezen ambtenaar : informatie meegedeeld aan de personen die de minderjarige onder hun bewaring hebben, verhoor van de minderjarige en aanwezigheid van een advocaat. De wet van 7 mei 2004 heeft de wet van 8 april 1965 overigens gewijzigd om erin te voorzien dat de minderjarigen ouder dan veertien jaar aan wie een tijdelijk stadionverbod wordt opgelegd, beroep kunnen instellen bij de jeugdrechtbank.

B.8. In zoverre zij de mogelijkheid behoudt dat een administratieve overheid een tijdelijk stadionverbod oplegt aan een minderjarige, maar procedurele waarborgen biedt die gelijkwaardig zijn aan die waarin de wet van 8 april 1965 ten behoeve van de minderjarigen voorziet, doet de in het geding zijnde wet niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van minderjarigen.

B.9. De prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 23*bis*, 24, tweede lid, 26, § 2, en 31, § 2, van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, zoals gewijzigd bij de wet van 10 maart 2003, schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 1 juni 2005.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens