

Rolnummers 3830 en 3831
Arrest nr. 178/2006 van 29 november 2006

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen over artikel 26, § 3, van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, zoals ingevoegd bij de programmawet van 27 december 2004, gesteld door de Politierechtbank te Brugge.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot en J.-P. Snappe, 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 en rechtspleging*

Bij twee vonnissen van 8 december 2005 in zake respectievelijk S. Bossuyt en B. D'Hertoge tegen de Belgische Staat, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 14 december 2005, heeft de Politierechtbank te Brugge de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt de bepaling van artikel 26, § 3, van de wet van 21 december 1998 [betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden], zoals ingevoegd door artikel 496 van de programmawet van 27 december 2004, die de mogelijkheid creëert dat bij een administratieve afhandeling van de zaak de sanctie niet wordt opgelegd door de persoon die de mondelinge verdediging heeft gehoord, terwijl dit in geval van strafrechterlijke afhandeling van de zaak onmogelijk is, artikel 11 van de Grondwet en een fundamentele waarborg die voortvloeit uit de algemene beginselen van de strafrechtspleging ? »;

2. « Schendt de bepaling van artikel 26, § 3, van de wet van 21 december 1998 [betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden], zoals ingevoegd door artikel 496 van de programmawet van 27 december 2004, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij aan de ambtenaar die krachtens artikel 26, § 1, van diezelfde wet bevoegd is om de administratieve sanctie op te leggen, de mogelijkheid geeft om zijn bevoegdheid om de overtreder te horen in zijn mondelinge verdediging over te dragen aan een andere ambtenaar, inzonderheid doordat er geen criteria zijn vastgelegd, noch erin voorzien is dat verantwoording moet gegeven worden nopens het al dan niet gebruik van dit delegatierecht ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 3830 en 3831 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 4 oktober 2006 :

- is verschenen : Mr. P. Louage *loco* Mr. B. Bronders, advocaten bij de balie te Brugge, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en P. Martens 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 het bodemgeskil

In twee soortgelijke zaken hebben de appellanten bij de Politierechtbank te Brugge beroep ingesteld tegen administratieve sancties die hun werden opgelegd overeenkomstig de artikelen 26 tot en met 29 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden.

In beide zaken stelt de Politierechter vast dat de betrokkenen gebruik hebben gemaakt van de door artikel 26, § 1, tweede lid, 2<sup>o</sup>, van de voetbalwet geboden mogelijkheid om, naast een schriftelijk verweer, eveneens een mondelinge verdediging voor te dragen aan de door de Koning aangewezen ambtenaar, die in voorkomend geval een administratieve sanctie kan opleggen. De betrokkenen werden ook effectief gehoord, waarbij een verklaring van verhoor werd opgemaakt, zij het door een andere ambtenaar dan degene die daarna de betwiste administratieve sanctie, bestaande uit een geldboete en een stadionverbod, oplegde.

De verwijzende rechter is van oordeel dat artikel 26, § 3, van de voetbalwet de rechten van de verdediging schendt door toe te staan dat het opleggen van de sanctie en het voorafgaandelijk horen van de vermoede overtreder, niet door de dezelfde ambtenaar dienen te gebeuren en beslist tot het stellen van de vermelde prejudiciële vragen.

## III. In rechte

- A -

### *Standpunt van de Ministerraad*

A.1.1. In de eerste prejudiciële vraag beoogt de verwijzende rechter te vernemen of artikel 26, § 3, van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, ingevoegd bij artikel 496 van de programmawet van 27 december 2004, een schending inhoudt van artikel 11 van de Grondwet en van een fundamentele waarborg die voortvloeit uit de algemene beginselen van de strafrechtspleging, doordat ze toestaat dat bij een administratieve afhandeling van de zaak de sanctie niet wordt opgelegd door de persoon die de mondelinge verdediging heeft gehoord, terwijl dit onmogelijk is bij een strafrechtelijke afhandeling van de zaak.

A.1.2. De Ministerraad voert in hoofdorde aan dat de rechtssituatie van een overtreder van de voetbalwet die voor een strafgerecht moet verschijnen, niet vergelijkbaar is met de situatie van een overtreder die voor een ambtenaar in het kader van een administratieve procedure moet verschijnen. Beide procedures hebben een andere finaliteit en verschillen zowel met betrekking tot hun aard en hun werkingsregels, als met betrekking tot de bewijsvoering en de mogelijke gevolgen van de respectievelijke uitspraken.

A.1.3. Ook indien het Hof zou oordelen dat er sprake is van twee vergelijkbare categorieën van personen, die verschillend worden behandeld doordat degenen die bij een inbreuk op de voetbalwet voor een ambtenaar in het kader van een administratieve procedure moeten verschijnen, in tegenstelling tot de personen die worden gedagvaard om voor de strafrechtbank te verschijnen, niet de continuïteit in de samenstelling van de zetel zouden kunnen genieten, zoals gewaarborgd bij artikel 779, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, moet de prejudiciële vraag ontkennend worden beantwoord.

A.1.4. In de eerste plaats moet de garantie, omschreven als het beginsel van de continuïteit van de zetel, vervat in artikel 779, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, enigszins worden genuanceerd. Volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie is het niet vereist dat de zetel die kennis neemt van een zaak, nadat daarin reeds bepaalde onderzoeksmaatregelen werden uitgevoerd, dezelfde is als de zetel welke die maatregelen gelaste of uitvoerde, aangezien telkens een verslag wordt opgesteld dat als processtuk aan de rechter voorligt. Uit een arrest van het Hof van Cassatie van 4 december 1996 volgt dat de strafrechter die kennis neemt van de zaak, *de facto* niet noodzakelijk aanwezig moet zijn geweest op de zitting waarop de beklaagde zijn verklaring aflegde, en kan steunen op de regelmatig in het proces-verbaal van de zitting opgetekende verklaring van de beklaagde.

A.1.5. In het kader van de administratieve procedure waarin de voetbalwet voorziet, wordt het mondelinge verweer van de betrokkene die heeft gevraagd om te worden gehoord, opgetekend in een verklaring van verhoor, die door alle partijen wordt ondertekend en waarbij de betrokkene zijn verklaring kan lezen en in voorkomend geval wijzigen en daarvan een kopie ontvangt. De schriftelijke neerslag van het verhoor wordt integraal voorgelegd aan de ambtenaar die de sanctie oplegt en vermeldt in de sanctiebeslissing. Aldus oordeelt de betrokken ambtenaar met volledige kennis van zaken.

Dat de bevoegde ambtenaar de mogelijkheid heeft om het verhoor in voorkomend geval op te dragen aan een andere ambtenaar, vloeit voort uit de specifieke kenmerken van de procedure, die gericht is op een vlugge, efficiënte en daadkrachtige sanctionering.

A.1.6. Volgens de Ministerraad wordt in de rechtspraak van het Hof van Cassatie geen algemeen beginsel erkend volgens hetwelk een vonnis moet worden uitgesproken door dezelfde rechter die de zaak heeft gehoord, zodat het loutere feit dat de ambtenaar die de overtreder van de voetbalwet in het kader van de administratieve procedure hoorde, niet zelf de beslissing over de sanctie nam, geen schending oplevert van de rechten van de verdediging, noch van artikel 11 van de Grondwet, noch van de fundamentele beginselen van de strafrechtspleging.

A.1.7. De Ministerraad wijst ook erop dat de persoon aan wie een administratieve sanctie krachtens de voetbalwet wordt opgelegd, beroep met schorsende werking kan instellen voor de politierechter, die oordeelt met volle rechtsmacht, die een daadwerkelijk juridictioneel toezicht uitoefent en de betrokkene kan horen, zodat de eventuele nadelen van de administratieve procedure kunnen worden opgevangen.

A.1.8. De bij de voetbalwet georganiseerde bijzondere administratieve procedure doet in haar geheel genomen geen afbreuk aan artikel 11 van de Grondwet. Evenmin ontnemt ze aan de categorie van personen waarop ze van toepassing is, de fundamentele waarborgen die voortvloeien uit de beginselen van de strafrechtspleging.

A.2.1. In de tweede prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof te oordelen omtrent de vraag of het bij artikel 496 van de programmawet van 27 december 2004 ingevoegde artikel 26, § 3, van de voetbalwet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre het aan de ambtenaar die bevoegd is om de sanctie op te leggen, de mogelijkheid geeft om het horen van de overtreder over te dragen aan een andere ambtenaar, inzonderheid doordat er geen criteria voor dat delegatierecht zijn vastgesteld, noch enige verantwoording moet worden gegeven omtrent het al dan niet gebruiken van dat recht.

A.2.2. De Ministerraad herhaalt dat artikel 779, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek niet van toepassing is op de administratieve procedure waarin de voetbalwet voorziet, en dat door het Hof van Cassatie evenmin een algemeen rechtsbeginsel wordt erkend volgens hetwelk een vonnis moet worden uitgesproken door dezelfde rechter die de zaak heeft gehoord.

A.2.3. Om die redenen dient ook de tweede prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord. Er zou immers niet staande kunnen worden gehouden dat de overtreder die wordt gehoord door een andere ambtenaar dan degene die de sanctie uitspreekt, wordt gediscrimineerd ten aanzien van de overtreder die wordt gehoord door dezelfde ambtenaar als degene die de straf uitspreekt, nu geen enkele wetsbepaling of rechtsbeginsel ertoe verplicht dat enkel de ambtenaar die de betrokkene effectief heeft gehoord in zijn mondelinge verdediging, een sanctie zou mogen opleggen.

- B -

*Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen*

B.1.1. Artikel 26, § 1, van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden luidt :

« 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 aangetekend 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 ».

B.1.2. Artikel 26, § 3, van dezelfde wet bepaalt :

« De in het § 1, eerste lid, bedoelde ambtenaar kan een deel van de hem in de § 1, tweede en derde lid, en § 2, verleende bevoegdheden overdragen aan een ambtenaar van de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid die minstens tot de klasse A1 behoort, met uitzondering van de ambtenaar die met toepassing van artikel 25 proces-verbaal heeft opgesteld ».

*Ten aanzien van de prejudiciële vragen*

B.2.1. De eerste prejudiciële vraag strekt ertoe te vernemen of artikel 26, § 3, van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden (hierna : voetbalwet), zoals ingevoegd bij artikel 496 van de programmawet van 27 december 2004, een schending inhoudt van artikel 11 van de Grondwet en van « een fundamentele waarborg die voortvloeit uit de algemene beginselen van de strafrechtspleging », doordat het de mogelijkheid creëert dat bij een administratieve afhandeling van de zaak de sanctie niet wordt opgelegd door de persoon die de mondelinge verdediging heeft gehoord, terwijl dat in geval van een strafrechtelijk afhandeling van de zaak onmogelijk is.

B.2.2. In de tweede vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van diezelfde wetsbepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat geen criteria zijn vastgesteld om het mondelinge verhoor van de overtreder te delegeren aan een andere ambtenaar en voor die delegatie evenmin enige verantwoording moet worden gegeven, waardoor ook binnen de administratieve procedure een onderscheid in behandeling wordt gemaakt tussen de overtreders naargelang al dan niet gebruik wordt gemaakt van die delegatiemogelijkheid.

B.3.1. Het beginsel van de continuïteit van de zetel neergelegd in artikel 779 van het Gerechtelijk Wetboek en eveneens van toepassing in strafzaken, geldt niet ten aanzien van administratieve procedures.

B.3.2. Wanneer de wetgever oordeelt dat sommige tekortkomingen in wettelijke verplichtingen moeten worden bestraft, dan behoort het tot zijn beoordelingsbevoegdheid te beslissen of het opportuun is om voor strafsancities of voor administratieve sancties te opteren. De keuze van de ene of de andere categorie van sancties kan niet worden geacht discriminerend te zijn, maar het verschil in behandeling dat daaruit voor eenzelfde tekortkoming kan voortvloeien, is slechts toelaatbaar indien het in redelijkheid is verantwoord.

B.4.1. De mogelijkheid voor de in artikel 26, § 1, eerste lid, van de voetbalwet bedoelde ambtenaar om een andere ambtenaar te belasten met het aanhoren van het mondelinge verweer van de betrokkene en/of zijn advocaat werd door de wetgever als volgt verantwoord :

« In het kader van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, gewijzigd bij wet van 10 maart 2003, worden een aantal taken van proceduriële aard toebedeeld aan de door de Koning aangewezen ambtenaar. Het Koninklijk besluit van 11 maart 1999 tot vaststelling van de regels voor de administratieve procedure ingevoerd bij wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, gewijzigd bij Koninklijk besluit van 5 november 2002, regelt deze kwestie gedeeltelijk.

Voor wat betreft onder meer de mondelinge verdediging van de zaak is echter geen wettelijke basis voorhanden om deze taak te laten uitvoeren door de leden van de voetbalcel, opgericht bij Koninklijk besluit van 15 juni 1999 betreffende het veiligheids- en coördinatiebeleid naar aanleiding van voetbalwedstrijden.

Het is praktisch onmogelijk om deze taak telkenmale te laten uitvoeren door een directeur of een Directeur-generaal.

Deze nieuwe § 3 maakt het mogelijk om het opstarten van de procedure en het verhoor toe te vertrouwen aan de leden van de voetbalcel die minstens tot de klasse A1 behoren.

De ambtenaren van de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid en agenten van de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid die minstens tot de klasse A1 behoren, worden eveneens vermeld, om mogelijke tijdelijke tekorten aan personeel op te vangen.

Deze werkwijze wordt tevens in andere domeinen gehanteerd, waaronder bijvoorbeeld hetgeen is voorzien in artikel 142 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering » (*Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, DOC 51-1437/001, pp. 302-303).

B.4.2. De door de wetgever ingevoerde maatregel past in het kader van de met de voetbalwet nagestreefde preventieve en repressieve doelstellingen, waarbij de wetgever beoogt overtreders van die wet te onderwerpen aan een vlugge, efficiënte en daadkrachtige sanctionering (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1572/1, pp. 1 en 2; *Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-1060/3, pp. 5 tot 7). Die doelstelling zou volgens de wetgever niet haalbaar zijn indien in de administratieve procedure de ambtenaar die de sanctie uitspreekt ook steeds persoonlijk de overtreder zou moeten horen.

B.5.1. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake kunnen zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.5.2. Wanneer beslist wordt dat er reden is om tegen overtreders van de voetbalwet een administratieve procedure aan te vatten wordt de betrokkene meegedeeld voor welke feiten de procedure wordt opgestart, dat hij in de mogelijkheid wordt gesteld schriftelijk zijn verweermiddelen uiteen te zetten, dat hij het recht heeft om een mondelinge verdediging van zijn zaak te verzoeken en om zich te laten bijstaan door een advocaat en dat hij zijn dossier kan consulteren (artikel 26, § 1). De beslissing tot het opleggen van een administratieve sanctie wordt gemotiveerd (artikel 29).

B.5.3. Het recht om mondeling te worden gehoord zoals gewaarborgd bij artikel 26, § 1, van de voetbalwet heeft tot doel het bestuur in te lichten en de burger de gelegenheid te geven op nuttige wijze zijn standpunt uiteen te zetten over de feitelijke en juridische grondslag van de administratieve sanctie die ten aanzien van hem wordt overwogen.

B.5.4. Op grond van artikel 26, § 3, van de wet kan de bevoegdheid om de overtreder te horen slechts worden gedelegeerd aan de specifieke categorie van ambtenaren vermeld in de wet. Ook bij ontstentenis van een uitdrukkelijke wettelijke bepaling gebiedt het zorgvuldigheidsbeginsel dat elk bestuurlijk optreden kenmerkt, dat de ambtenaar die de vermeende overtreder hoort, schriftelijk verslag daarover uitbrengt en dat de ambtenaar die de sanctie oplegt van dat verslag kennis neemt alvorens te beslissen. Aldus wordt de betrokkene gewaarborgd dat hij zijn standpunt over de feiten op nuttige wijze naar voren kan brengen en kan het bestuur met kennis van zaken een beslissing nemen.

B.5.5. Tegen de beslissing van de ambtenaar bedoeld in artikel 26 van de voetbalwet, waarbij een administratieve sanctie wordt opgelegd, staat beroep met schorsende werking open bij een rechtbank die over volle rechtsmacht beschikt en die de eventuele nadelen van de administratieve procedure kan opvangen (artikel 28).



B.6. Geïnterpreteerd zoals aangegeven in B.5.4 en rekening houdend met de waarborgen vermeld onder B.5.2 en B.5.5, kan het feit dat de overtreder, in het kader van de administratieve procedure vervat in de voetbalwet, in voorkomend geval kan worden gehoord door een andere ambtenaar dan degene die over de sanctie beslist, terwijl in de strafrechtelijke procedure het principe geldt van de continuïteit van de zetel, niet als een discriminatie worden beschouwd. Doordat de in het geding zijnde maatregel geen miskennis inhoudt van het recht van verdediging, brengt hij ook geen ongeoorloofd onderscheid in behandeling tot stand ten aanzien van de personen tegen wie een administratieve procedure wordt aangevat.

B.7. De prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Geïnterpreteerd zoals aangegeven in B.5.4, schendt artikel 26, § 3, van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, zoals ingevoegd bij de programmawet van 27 december 2004, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

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 29 november 2006.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts