

Rolnummer 5049
Arrest nr. 100/2011 van 31 mei 2011

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 18 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, zoals gewijzigd bij de wet van 25 april 2007, gesteld door de Politierechtbank te Mechelen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 20 oktober 2010 in zake de vzw « Koninklijke Lierse Sportkring » tegen de FOD Binnenlandse Zaken, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 27 oktober 2010, heeft de Politierechtbank te Mechelen een prejudiciële vraag gesteld die bij beschikking van het Hof van 18 november 2010 als volgt werd geherformuleerd :

« Schendt artikel 18 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, zoals gewijzigd bij de wet van 25 april 2007, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat het opleggen van zware administratieve geldboetes niet aan de exclusieve bevoegdheid van de rechterlijke macht wordt voorbehouden ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de vzw « Koninklijke Lierse Sportkring », met zetel te 2500 Lier, Voetbalstraat 5;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 5 april 2011 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. W. Engelen, advocaat bij de balie te Hasselt, voor de vzw « Koninklijke Lierse Sportkring »;
 - . Mr. P. Vergucht, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en J. Spreutels verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

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

De vzw « Koninklijke Lierse Sportkring » tekent beroep aan tegen twee beslissingen van de gemachtigde ambtenaar bij de Algemene Directie Veiligheids- en Preventiebeleid van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, waarbij ten gevolge van inspecties van het Herman Vanderpoortenstadion gebreken werden vastgesteld en aan de voornoemde vzw administratieve geldboetes van respectievelijk 4 000 euro en 2 000 euro werden opgelegd.

Voor de verwijzende rechter betoogt die vzw dat de FOD Binnenlandse Zaken onbevoegd zou zijn om zware administratieve geldboeten tot 250 000 euro, waarin de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden voorziet, op te leggen.

Vervolgens stelt de verwijzende rechter de voormelde, door het Hof geherformuleerde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De vzw « Koninklijke Lierse Sportkring » is van oordeel dat de inbreuken op de verplichtingen die door de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden (hierna : Voetbalwet) aan de organisator van bepaalde voetbalwedstrijden worden opgelegd, niet kunnen worden gelijkgesteld met de inbreuken die door een voetbalsupporter worden begaan.

Oorspronkelijk leek het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de mening toegedaan dat een administratieve afhandeling van strafbare feiten mogelijk is, op voorwaarde dat daartegen een rechterlijk beroep in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens openstaat, maar werd die mogelijkheid wel tot minder ernstige feiten (« *minor offences* ») beperkt. In latere rechtspraak werd die voorwaarde niet overgenomen, wat sommige rechtsleer ertoe heeft gebracht de opvatting te verdedigen dat een beperking tot *minor offences* niet langer geldt. De vraag rijst evenwel of dat standpunt, althans op het vlak van het handhaven van de openbare orde en het bestrijden van overlast, niet moet worden herzien, vermits het Europees Hof, in 1998, opnieuw de beperking tot « minder ernstige feiten » in zijn rechtspraak heeft geïntroduceerd. De vzw « Koninklijke Lierse Sportkring » betoogt dat de verplichtingen die aan een organisator van bepaalde voetbalwedstrijden worden opgelegd, de inbreuken daarop en de bestraffing ervan met zeer hoge boeten, niet als « minder ernstige feiten » kunnen worden beschouwd.

Volgens die vzw verschilt de thans voorliggende problematiek van die welke in eerdere arresten over de Voetbalwet aan bod kwam, vermits in die arresten, niet de situatie van organisatoren van bepaalde voetbalwedstrijden, maar van die van voetbalsupporters, aan de orde was.

A.2. Met verwijzing naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, merkt de Ministerraad op dat het Europees Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld dat artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet wordt geschonden door een voorafgaand optreden van administratieve, corporatieve of andere organen of van bijzondere rechtscolleges, op voorwaarde dat de betwisting voor een rechtscollege kan worden gebracht dat wel alle waarborgen biedt die in de voormelde verdragsbepaling zijn vervat en dat over volle rechtsmacht beschikt. Bijgevolg vereist artikel 6 van dat Europees Verdrag niet dat het opleggen van administratieve sancties op exclusieve wijze aan de rechterlijke macht wordt voorbehouden, wanneer de te wijzen beslissing aan de controle van een rechterlijk orgaan met volle rechtsmacht is onderworpen. Zulks is te dezen het geval, aangezien een beroep bij de politierechtbank openstaat, die de zaak ten gronde opnieuw zal behandelen en dus met volle rechtsmacht kan oordelen.

De Ministerraad is van oordeel dat de keuze van de wetgever om voor strafsancities of voor administratieve sancties te opteren, niet kan worden geacht op zich een discriminatie in te voeren. Het verschil in behandeling dat daaruit zou kunnen voortvloeien is enkel discriminerend indien het niet redelijk is verantwoord. De mogelijkheid een beroep te doen op administratieve sancties om sommige inbreuken op de Voetbalwet te bestraffen, beantwoordt volgens de Ministerraad aan de door de wetgever nagestreefde preventieve en repressieve doelstellingen (arrest nr. 153/2001 van 28 november 2001).

- B -

B.1. Artikel 18 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, zoals gewijzigd bij artikel 19 van de wet van 25 april 2007 houdende diverse bepalingen (IV), luidt :

« Overeenkomstig de procedure bepaald in Titel IV van deze wet kan een administratieve geldboete van vijfhonderd euro tot tweehonderdvijftigduizend euro worden opgelegd aan de organisator van een nationale voetbalwedstrijd of van een internationale voetbalwedstrijd die de verplichtingen voorgeschreven door of krachtens de artikelen 5 of 10, voor zover deze op hem van toepassing zijn, niet naleeft.

Overeenkomstig de procedure bepaald in Titel IV kan een administratieve geldboete van vijfhonderd euro tot tweehonderdvijftigduizend euro worden opgelegd aan de organisator van een voetbalwedstrijd die de verplichtingen voorgeschreven door of krachtens de artikelen 3 of 4, voor zover deze op hem van toepassing zijn, niet naleeft.

Overeenkomstig de procedure bepaald in Titel IV van deze wet kan een administratieve geldboete van vijfhonderd euro tot honderdvijftigduizend euro worden opgelegd aan de organisator van een nationale voetbalwedstrijd of een internationale voetbalwedstrijd of aan de overkoepelende sportbond die de overige verplichtingen voorgeschreven door of krachtens Titel II niet naleeft.

In afwijking van het eerste en derde lid bedraagt de minimumsanctie :

- 1° vijfduizend euro ingeval van overtreding van artikel 5, eerste lid;
- 2° tweeduizend vijfhonderd euro ingeval van overtreding van artikel 5, tweede lid;
- 3° vijfduizend euro ingeval van overtreding van artikel 6;
- 4° tweeduizend vijfhonderd euro ingeval van overtreding van artikel 10, 6°;
- 5° tweeduizend vijfhonderd euro ingeval van overtreding van artikel 10, 7°;
- 6° tweeduizend vijfhonderd euro ingeval van overtreding van artikel 15, vierde lid ».

B.2. De verwijzende rechter vraagt of artikel 18 van de voormelde wet van 21 december 1998 (hierna : Voetbalwet) bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het opleggen van zware administratieve geldboeten niet aan de exclusieve bevoegdheid van de rechterlijke macht wordt voorbehouden.

B.3.1. 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 organisatoren [...] 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).

B.3.2. De parlementaire voorbereiding van de voormelde wet van 25 april 2007, waarbij artikel 18 van de Voetbalwet werd gewijzigd, vermeldt :

« De wijzigingen aangebracht aan artikel 18 hebben betrekking op de sancties die kunnen worden opgelegd aan de organisatoren van voetbalwedstrijden.

Naast een aanpassing gelet op de invoering van de euro, wordt het heden mogelijk om de organisatoren van alle voetbalwedstrijden te sanctioneren, wanneer zij de verplichtingen, voorgeschreven door of krachtens de artikelen 3 of 4, voor zover deze op hen van toepassing zijn, niet naleven. Deze organisatoren dienden vroeger deze verplichtingen reeds na te leven, doch er was geen enkele mogelijkheid tot sanctionering, aangezien artikel 18 de sanctiemogelijkheid beperkte tot de organisatoren van nationale en internationale voetbalwedstrijden. Deze wijziging houdt dus in dat ook de organisatoren van andere voetbalwedstrijden dan nationale of internationale wedstrijden een sanctie kunnen krijgen wanneer deze de hen opgelegde verplichtingen niet naleven.

Daarnaast wordt voor het niet-naleven van een aantal verplichtingen, die reeds jaren bestaan en die van cruciaal belang zijn voor een efficiënt veiligheidsbeleid, de minimumsanctie [verhoogd]. Het niet-naleven van deze verplichtingen kan vanuit veiligheidsoogpunt immers ernstige gevolgen teweegbrengen en/of leiden tot een meerinzet van de politie » (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2873/001, pp. 19-20).

B.4. De in de in het geding zijnde bepaling bedoelde administratieve geldboeten zijn strafrechtelijk van aard in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het Hof dient bijgevolg, bij de toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, rekening te houden met de waarborgen vervat in artikel 6 van dat Verdrag en, met name, de waarborg dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter een controle met volle rechtsmacht kan uitoefenen op de door de bevoegde administratieve overheid opgelegde geldboete.

B.5. 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 strafsancties of voor administratieve sancties te opteren. De keuze van de ene of de andere categorie van sancties kan niet worden geacht discriminerend te zijn.

B.6. De vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de zwaarwichtigheid waarmee die tekortkoming kan worden bestraft, behoren tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Hij mag bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de inbreuken de grondrechten van de burgers en de belangen van de gemeenschap ernstig kunnen aantasten.

Het staat derhalve aan de wetgever om de perken en de bedragen vast te stellen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de administratie, en bijgevolg die van de rechtbank, moet worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem alleen kunnen

afkeuren indien het kennelijk onredelijk is (arrest nr. 93/2008 van 26 juni 2008, B.15.3), met name doordat het op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het algemene beginsel volgens hetwelk inzake sancties niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter (arrest nr. 138/2006 van 14 september 2006, B.7.2), of aan het recht op het ongestoorde genot van de eigendom, wanneer de wet in een onevenredig bedrag voorziet en niet de mogelijkheid biedt van een spreiding tussen die straf als maximumstraf en een minimumstraf (arrest nr. 81/2007 van 7 juni 2007, B.9.4).

Buiten die gevallen zou het Hof zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven, indien het bij de vraag naar de verantwoording voor de verschillen in de talrijke wetteksten houdende strafrechtelijke of administratieve sancties, zijn onderzoek, wat de strafmaat betreft, niet beperkte tot de gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling.

B.7.1. De administratieve geldboeten waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet, gaan van 500 tot 250 000 euro.

Wat het bedrag van de geldboeten betreft, vermeldt de parlementaire voorbereiding van het oorspronkelijke artikel 18 van de Voetbalwet :

« Dit artikel bepaalt het principe van sanctionering ten overstaan van de organisatoren van nationale voetbalwedstrijden of internationale voetbalwedstrijden [...], alsmede ten opzichte van elke organisator bij toepassing van Hoofdstuk I van de wet. De sanctie is een administratieve geldboete die, naargelang het geval, kan variëren van twintig duizend tot tien miljoen frank. Een dergelijke boete heeft het voordeel dat de problematiek van strafrechtelijke aansprakelijkheid bij rechtspersonen wordt vermeden en dat de boete door de administratie kan worden opgelegd. [...]

Het eerste lid betreft inbreuken [welke] als zeer ernstig worden beschouwd, met name het feit van geen overeenkomst afgesloten te hebben met de hulpdiensten en de administratieve of politionele overheden of diensten, het feit van een stadion of een deel van een stadion te gebruiken dat niet voldoet aan de veiligheidsnormen, en het feit van de door artikel 10 aangeduide maatregelen niet te nemen. Het gaat hier inderdaad om de basiselementen voor de veiligheid van voetbalwedstrijden, die de harde kern van de verantwoordelijkheid van de organisatoren uitmaakt, en waarvan het niet-respecteren van aard is om de grootste ordeverstoring teweeg te brengen. De voorziene geldboete kan derhalve zeer hoog zijn (tien miljoen frank) » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1572/1, p. 14).

B.7.2. Tegen de beslissing van de ambtenaar die een administratieve sanctie oplegt, kan de overtreder beroep aantekenen bij de politierechtbank, zoals blijkt uit artikel 31, § 1, van de Voetbalwet, dat bepaalt :

« 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 de buitengewone rechtsmiddelen ».

Aldus wordt het de politierechter mogelijk gemaakt na te gaan of de voor hem bestreden administratieve sanctie in feite en in rechte is verantwoord en of zij alle wetsbepalingen en algemene beginselen naleeft die de administratie in acht moet nemen, waaronder het evenredigheidsbeginsel.

B.7.3. De rechtzoekenden beschikken derhalve over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg, voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege, met volle rechtsmacht, tegen de administratieve sanctie die hun kan worden opgelegd.

B.8. De in het geding zijnde bepaling voorziet in een administratieve geldboete van maximum 250 000 euro. Zij biedt tevens de mogelijkheid van een spreiding tussen die straf als maximumstraf en een minimumstraf van 500 euro. Op die manier stelt de in het geding zijnde bepaling zowel het bestuur als de rechter in staat om bij de toepassing ervan in voorkomend geval een schending van het recht op het ongestoorde genot van de eigendom te vermijden.

B.9. Voor het overige dient te worden vastgesteld dat het hoger beroep bij de politierechtbank de uitvoering van de beslissing tot het opleggen van een administratieve sanctie schorst (artikel 28, tweede lid, van de Voetbalwet).

Bovendien bepaalt artikel 37 van de Voetbalwet dat, indien er verzachtende omstandigheden zijn, de administratieve geldboeten, waarin artikel 18 voorziet, kunnen worden verminderd tot beneden hun minimum, zonder dat zij ooit lager kunnen zijn dan 250 euro.

Ten slotte, zelfs al gaat het om een straf in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, ontsnappen de personen die tot de betaling van de in het geding zijnde administratieve geldboeten worden veroordeeld, aan de nadelen van een strafrechtelijke veroordeling, zoals het ontorend karakter dat eraan kleeft en de inschrijving van de veroordeling in het strafregister.

B.10. Uit wat voorafgaat volgt dat de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.11. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 18 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, zoals gewijzigd bij de wet van 25 april 2007, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 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 Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 31 mei 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt