

BEROEP TOT Vernietiging

Aan de Dames en Heren Voorzitters en Rechters die het Grondwettelijk Hof van België samenstellen,

Mevrouwen,
Mijn Heren,

Geeft U edele met de meeste eerbied te kennen :

- 1. V.Z.W. LIGA VOOR MENSENRECHTEN**, ingeschreven in de kruispuntbank voor ondernemingen onder het ondernemingsnummer 0419.191.537, met zetel te 9000 GENT, Gebroeders De Smetstraat 75;

- eerste verzoekster -

Woonplaats kiezende bij haar raadsman, Mter. Dries PATTYN, advocaat te 8200 BRUGGE, Rijselstraat 274;

- 2. V.Z.W. LIGUE DES DROITS DE L'HOMME**, ingeschreven in de kruispuntbank voor ondernemingen onder het ondernemingsnummer 0410.105.805, met zetel te 1000 BRUSSEL, Kogelstraat 22;

- tweede verzoekster -

Woonplaats kiezende bij haar raadsman, Mter. Dries PATTYN, advocaat te 8200 BRUGGE, Rijselstraat 274;

Hierna gezamenlijk verzoekers genoemd;

Beide hebbende als raadsman Mter. Dries PATTYN, advocaat te 8200 BRUGGE, Rijselstraat 274;

Dat zij bij huidig verzoekschrift overeenkomstig de artikelen 1, 2, 5 en 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten of van de artikelen van titel II « De Belgen en hun rechten », en de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet een beroep instellen tot de gehele vernietiging van:

De wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 1 juli 2013);

Verzoekers voegen overeenkomstig artikel 7, eerste lid van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bij dit verzoekschrift een afschrift van de bestreden wet en, in voorkomend geval, van de bijlagen ervan (stuk 1).

* * *
* *
*

Inhoudsopgave

I. HET VOORWERP VAN DE PROCEDURE - DE BESTREDEN WET, DECREET OF IN ARTIKEL 134 VAN DE GRONDWET BEDOELDE REGEL	3
II. ONTVANKELIJKHEID VAN HET BEROEP	20
A. MET BETREKKING TOT HET BELANG	20
1. <i>Ten aanzien van eerste verzoekster VZW LIGA VOOR MENSENRECHTEN</i>	20
2. <i>Ten aanzien van eerste verzoekster VZW LIGUE DES DROITS DE L'HOMME</i>	22
B. ONTVANKELIJKHEID WAT DE TERMIJNEN BETREFT	23
III. IN FEITE – DE ACHTERGROND VAN DE BESTREDEN WET.....	23
A. DE OUDE WETGEVING – DE GEMEENTELIJKE BEVOEGDHEID VOOR DE GAS-WET VAN 1999	24
B. DE WET VAN 13 MEI 1999 TOT INVOERING VAN GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE SANCTIES	29
C. DE STREKKING VAN DE BESTREDEN WET	30
D. DE UITWASSEN VAN DE BESTAANDE GAS-WET EN MAATSCHAPPELIJK VERZET	37
IV. MIDDELEN	40
A. EERSTE MIDDEL - DE FEDERALE WETGEVER OVERSCHRIJDT ZIJN BEVOEGDHEID.....	40
1. <i>GESCHONDEN REFERENTIENORMEN</i>	40
2. <i>AANGEVOCHTEN BESCHIKKING VAN DE BESTREDEN WET</i>	40
3. <i>GRIEVEN</i>	42
B. TWEDE MIDDEL - INZAKE HET WETTIGHEIDSBEGINSEL IN STRAFZAKEN	50
1. <i>GESCHONDEN REFERENTIENORMEN</i>	50
2. <i>AANGEVOCHTEN BESCHIKKING VAN DE BESTREDEN WET</i>	51
Eerste onderdeel	55
Tweede onderdeel	57
Derde onderdeel.....	63
Vierde onderdeel	67
C. DERDE MIDDEL – HET RECHT OP EEN EERLIJK PROCES EN HET RECHT OP TOEGANG TOT EEN RECHTER	72
1. <i>GESCHONDEN REFERENTIENORMEN</i>	72
2. <i>AANGEVOCHTEN BESCHIKKING VAN DE BESTREDEN WET</i>	73
3. <i>GRIEVEN</i>	78
Eerste onderdeel	78
Tweede onderdeel	82
Derde onderdeel.....	86
Vierde onderdeel	88
Vijfde onderdeel	90
D. VIERDE MIDDEL – MET BETREKKING TOT HET PLAATSVERBOD	92
1. <i>GESCHONDEN REFERENTIENORMEN</i>	92
2. <i>AANGEVOCHTEN BESCHIKKING VAN DE BESTREDEN WET</i>	93
3. <i>GRIEVEN</i>	94
Eerste onderdeel	94
Tweede onderdeel	99
E. VIJFDE MIDDEL – INZAKE DE TOEPASSING VAN DE BESTREDEN WET OP DE MINDERJARIGE	102
1. <i>GESCHONDEN REFERENTIENORMEN</i>	102
2. <i>AANGEVOCHTEN BESCHIKKING VAN DE BESTREDEN WET</i>	102
3. <i>GRIEVEN</i>	105
Eerste onderdeel	105
Tweede onderdeel	114
DISPOSITIEF.....	117
INVENTARIS DER STUKKEN	117

* * *

* *

*

I. HET VOORWERP VAN DE PROCEDURE - DE BESTREDEN WET, DECREET OF IN ARTIKEL 134 VAN DE GRONDWET BEDOELDE REGEL

1.

Verzoekers stellen een beroep tot vernietiging in van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 1 juli 2013) (hierna: de bestreden wet). Verzoekers vorderen de volledige vernietiging van de bestreden wet.

2.

Het dispositief van de bestreden wet luidt als volgt (stuk 1):

TITEL I. - Voorafgaande bepaling

Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

TITEL II. - De administratieve sancties

HOOFDSTUK 1. - De sancties

Afdeling 1. - Gesanctioneerde inbreuken

Art. 2. § 1. De gemeenteraad kan straffen of administratieve sancties bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen of verordeningen, tenzij voor dezelfde inbreuken door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie, straffen of administratieve sancties worden bepaald.

§ 2. In een meergemeentezone waar de gemeenteraden van de betrokken gemeenten na een overleg, waarvan de nadere regels door de Koning bepaald kunnen worden, beslist hebben een identiek algemeen politiereglement aan te nemen, nemen de gemeenteraden van de politiezone een identiek algemeen politiereglement voor de zone aan, na advies van de raad van de betrokken politiezone.

§ 3. In de hypothese voorzien bij § 2 kunnen de gemeenteraden van de politiezone bovendien beslissen om een algemeen politiereglement aan te nemen dat identiek is voor één zone, meerdere zones of alle andere zones van hun gerechtelijk arrondissement die eveneens gebruik maken van de mogelijkheid voorzien bij § 2.

§ 4. De gemeenteraden van de negentien gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen een algemeen gemeenschappelijk politiereglement aannemen, na overleg tussen de betrokken gemeenten waarvan de nadere regels door de Koning bepaald kunnen worden en na advies van de verschillende raden van de betrokken politiezones. De gemeenteraden van de zes zones van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen bovendien gebruik maken van de mogelijkheid voorzien bij § 3.

Art. 3. In afwijking van artikel 2, § 1, kan de gemeenteraad bovendien in zijn reglementen of verordeningen een administratieve sanctie voorzien zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 1° :

1° voor inbreuken bedoeld in de artikelen 398, 448 en 521, derde lid, van het Strafwetboek;

2° voor inbreuken bedoeld in de artikelen 461, 463, 526, 534bis, 534ter, 537, 545, 559, 1°, 561, 1°, 563, 2° en 3° en 563bis van het Strafwetboek;

3° voor de volgende inbreuken die worden bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op basis van de algemene reglementen bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer en met uitzondering van de overtredingen op autosnelwegen, meer in het bijzonder :

- de overtredingen betreffende het stilstaan en het parkeren;
- de overtredingen van de bepalingen betreffende verkeersbord C3, uitsluitend vastgesteld door automatisch werkende toestellen, bedoeld in artikel 62 van dezelfde wet.

Afdeling 2. - Sancties en alternatieve maatregelen voor deze sancties

Onderafdeling 1. - Algemene bepalingen

Art. 4. § 1. De gemeenteraad kan in zijn reglementen of verordeningen in de mogelijkheid voorzien om een of meer van de volgende sancties op te leggen voor de feiten bedoeld in de artikelen 2 en 3 :

- 1° een administratieve geldboete die maximaal 175 of 350 euro bedraagt, naargelang de overtreder minderjarig of meerderjarig is;*
- 2° de administratieve schorsing van een door de gemeente verleende toestemming of vergunning;*
- 3° de administratieve intrekking van een door de gemeente verleende toestemming of vergunning;*
- 4° de tijdelijke of definitieve administratieve sluiting van een inrichting.*

§ 2. De gemeenteraad kan in zijn reglementen of verordeningen voorzien in de volgende alternatieve maatregelen voor de administratieve geldboete bedoeld in § 1, 1° :

- 1° de gemeenschapsdienst, gedefinieerd als zijnde een prestatie van algemeen belang uitgevoerd door de overtreder ten gunste van de collectiviteit;*
- 2° de lokale bemiddeling, gedefinieerd als zijnde een maatregel die het voor de overtreder mogelijk maakt om, door tussenkomst van een bemiddelaar, de veroorzaakte schade te herstellen of schadeloos te stellen of om het conflict te doen bedaren.*

§ 3. De door de gemeenteraad vastgestelde straffen mogen de politiestrafen niet te boven gaan.

§ 4. In afwijking van § 1 kan voor de in artikel 3, 3°, bedoelde inbreuken alleen een administratieve geldboete zoals bedoeld in § 1, 1°, worden opgelegd.

Deze inbreuken worden door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad ingedeeld in vier categorieën waarbij het bedrag van de daaraan verbonden administratieve geldboetes wordt bepaald in functie van de ernst van de bedreiging die zij betekenen voor de verkeersveiligheid en de mobiliteit.

§ 5. Indien de gemeenteraad in zijn reglementen of verordeningen de mogelijkheid voorziet om de administratieve sanctie bepaald in § 1, 1°, ten aanzien van minderjarigen op te leggen voor de feiten bedoeld in de artikelen 2 en 3 wint hij vooraf het advies in betreffende dat reglement of die verordening van het orgaan of de organen die een adviesbevoegdheid hebben in jeugdzaken, voor zover het aanwezig is of zij aanwezig zijn in de gemeente.

Art. 5. De gemeenteraad kan voor dezelfde inbreuken op zijn reglementen en verordeningen niet tezelfdertijd in een strafsanctie en in een administratieve sanctie voorzien.

Art. 6. § 1. De in artikel 4, § 1, 1°, bedoelde administratieve geldboete wordt opgelegd door de sanctionerend ambtenaar.

§ 2. De sanctionerend ambtenaar beantwoordt aan de door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, vastgelegde kwalificatie- en onafhankelijkheidsvoorwaarden.

§ 3. De sanctionerend ambtenaar wordt door de gemeenteraad aangewezen en kan niet tegelijkertijd de persoon zijn die, met toepassing van de artikelen 20 en 21, de inbreuken vaststelt en de persoon die de bemiddelingsprocedure leidt. Hij kan tevens door meerdere gemeenten worden aangewezen.

Art. 7. De administratieve sanctie is proportioneel in functie van de zwaarte van de feiten die haar verantwoord en in functie van de eventuele herhaling. Herhaling bestaat wanneer de overtreder reeds werd gesanctioneerd voor eenzelfde inbreuk binnen de vierentwintig maanden voorafgaand aan de nieuwe vaststelling van de inbreuk.

De vaststelling van meerdere samenlopende inbreuken op dezelfde reglementen of verordeningen, geeft aanleiding tot één enkele administratieve sanctie, in verhouding tot de ernst van het geheel van de feiten.

Art. 8. De lokale bemiddeling wordt gevoerd door een bemiddelaar die beantwoordt aan de minimale voorwaarden die door de Koning worden bepaald, hierna genoemd de bemiddelaar, of door een gespecialiseerde en door de gemeente erkende bemiddelingsdienst, overeenkomstig de door de Koning bepaalde voorwaarden en nadere regels.

Onderafdeling 2. - De gemeenschapsdienst voor de meerderjarigen

Art. 9. Indien het gemeentereglement dit voorziet en voor zover de sanctionerend ambtenaar dit aangewezen acht, kan hij aan de meerderjarige overtreder, mits zijn akkoord of op zijn verzoek, een gemeenschapsdienst voorstellen in plaats van de administratieve geldboete.

Art. 10. De gemeenschapsdienst, bepaald door de reglementen of verordeningen van de gemeente, mag niet meer dan dertig uur bedragen en moet worden uitgevoerd binnen een termijn van zes maanden vanaf de datum van kennisgeving van de beslissing van de sanctionerend ambtenaar.

Zij bestaat uit :

1° een opleiding en/of;

2° een onbetaalde prestatie onder toezicht van de gemeente of van een door de gemeente aangewezen bevoegde rechtspersoon en uitgevoerd ten behoeve van een gemeentedienst of een publiekrechtelijke rechtspersoon, een stichting of een vereniging zonder winstgevend oogmerk die door de gemeente wordt aangewezen.

De gemeenschapsdienst wordt omkaderd door een door de gemeente erkende dienst of door een rechtspersoon die door deze gemeente wordt aangewezen.

Art. 11. § 1. Wanneer de sanctionerend ambtenaar vaststelt dat de gemeenschapsdienst uitgevoerd werd, kan hij geen administratieve geldboete meer opleggen.

§ 2. In geval van niet-uitvoering of weigering van de gemeenschapsdienst kan de sanctionerend ambtenaar een administratieve geldboete opleggen.

Onderafdeling 3. - De lokale bemiddeling voor de meerderjarigen

Art. 12. § 1. De sanctionerend ambtenaar kan een bemiddeling aan een meerderjarige overtreder voorstellen, wanneer aan de volgende voorwaarden wordt voldaan :

1° de gemeenteraad moet dit hebben voorzien in zijn reglement, evenals de procedure en de daarmee gepaard gaande nadere regels;

2° de instemming van de overtreder;

3° een slachtoffer werd geïdentificeerd.

§ 2. De schadeloosstelling of herstelling van de schade wordt vrij door de partijen onderhandeld en beslist.

Art. 13. § 1. Wanneer de sanctionerend ambtenaar het welslagen van de bemiddeling vaststelt, kan hij geen administratieve geldboete meer opleggen.

§ 2. In geval van weigering van het aanbod of falen van de bemiddeling, kan de sanctionerend ambtenaar ofwel een gemeenschapsdienst voorstellen, ofwel een administratieve geldboete opleggen.

HOOFDSTUK 2. - Bijzondere bepalingen van toepassing op minderjarigen van veertien jaar en ouder

Afdeling 1. - De administratieve geldboete

Art. 14. § 1. De minderjarige die de volle leeftijd van veertien jaar heeft bereikt op het ogenblik van de feiten, kan het voorwerp uitmaken van een administratieve geldboete, zelfs wanneer deze persoon op het ogenblik van de beoordeling van de feiten meerderjarig is geworden.

§ 2. De vader en moeder, voogd of personen die de minderjarige onder hun hoede hebben, zijn burgerlijk aansprakelijk voor de betaling van de administratieve geldboete.

Afdeling 2. - De informatieplicht

Art. 15. Wanneer de gemeenteraad in zijn reglement voorziet dat de minderjarigen het voorwerp kunnen uitmaken van de administratieve geldboete bedoeld in artikel 4, § 1, 1°, is hij verplicht om alle in de gemeente wonende minderjarigen en vaders, moeders, voogden of personen die er de hoede over hebben, via een en alle mogelijke communicatiemiddelen te informeren over de door minderjarigen gepleegde inbreuken die bestraft kunnen worden met administratieve sancties.

Afdeling 3. - De aanwezigheid van een advocaat

Art. 16. Wanneer een minderjarige verdacht wordt van een inbreuk die bestraft wordt met de administratieve geldboete bedoeld in artikel 4, § 1, 1°, en de administratieve procedure in gang gezet werd, brengt de voor het opleggen van de sanctie bevoegde overheid de stafhouder van de orde van advocaten hiervan op de hoogte, zodat ervoor gezorgd wordt dat de betrokkene door een advocaat bijgestaan kan worden.

De stafhouder of het bureau voor juridische bijstand stelt een advocaat aan, uiterlijk binnen twee werkdagen na voormelde kennisgeving.

Een afschrift van het bericht van de kennisgeving aan de stafhouder wordt bij het dossier van de rechtspleging gevoegd.

Wanneer er een risico op een belangenconflict bestaat, zorgt de stafhouder of het bureau voor juridische bijstand ervoor dat de betrokkene bijgestaan wordt door een andere advocaat dan die waarop zijn vader en moeder, voogd, of personen die hem onder hun hoede hebben of die bekleed zijn met een vorderingsrecht, een beroep hebben gedaan.

De advocaat kan ook aanwezig zijn tijdens de bemiddelingsprocedure.

Afdeling 4. - De verschillende procedures van toepassing op minderjarigen

Onderafdeling 1. - De procedure van ouderlijke betrokkenheid

Art. 17. § 1. Een procedure van ouderlijke betrokkenheid kan worden voorzien voorafgaand aan het aanbod tot bemiddeling, tot gemeenschapsdienst of, desgevallend, de oplegging van een administratieve geldboete.

§ 2. In het kader van deze procedure, informeert de sanctionerend ambtenaar per aangetekende brief de vader en moeder, voogd of personen die de hoede hebben over de

minderjarige, over de vastgestelde feiten en verzoekt hen om, onmiddellijk na het ontvangen van het proces-verbaal of de vaststelling bedoeld in artikel 21, hun mondelinge of schriftelijke opmerkingen mee te delen over deze feiten en de eventueel te nemen opvoedkundige maatregelen. Hij kan hiertoe een ontmoeting vragen met de vader en moeder, de voogd of de personen die de minderjarige onder hun hoede hebben en de minderjarige.

§ 3. Na de in § 2 bedoelde opmerkingen te hebben ingewonnen en/of de minderjarige overtreder te hebben ontmoet, evenals zijn vader, moeder, voogd of personen die er de hoede over uitoefenen en indien hij tevreden is over de educatieve maatregelen die door deze laatsten werden voorgesteld, kan de sanctionerend ambtenaar hetzij de zaak in dit stadium van de procedure afsluiten, hetzij de administratieve procedure opstarten.

Onderafdeling 2. - De lokale bemiddelingsprocedure

Art. 18. § 1. Wanneer de gemeenteraad in zijn reglement voorziet dat de minderjarigen het voorwerp kunnen uitmaken van een administratieve geldboete zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 1°, voorziet hij hierin eveneens een procedure van lokale bemiddeling en de nadere regels ervan.

§ 2. De sanctionerend ambtenaar dient verplicht een aanbod van lokale bemiddeling voor te stellen aan minderjarigen die de volle leeftijd van veertien jaar bereikt hebben op het ogenblik van de feiten.

§ 3. De vader en moeder, voogd of personen die de hoede hebben over de minderjarige, kunnen op hun verzoek de minderjarige begeleiden bij de bemiddeling.

§ 4. Wanneer de sanctionerend ambtenaar het welslagen van de bemiddeling vaststelt, kan hij geen administratieve geldboete meer opleggen.

§ 5. In geval van weigering van het aanbod of falen van de bemiddeling, kan de sanctionerend ambtenaar ofwel een gemeenschapsdienst voorstellen, ofwel een administratieve geldboete opleggen.

Onderafdeling 3. - De gemeenschapsdienst uitgevoerd door de minderjarige

Art. 19. § 1. In geval van weigering van het aanbod of falen van de bemiddeling, kan de sanctionerend ambtenaar een gemeenschapsdienst voorstellen, zoals omschreven bij artikel 10, tweede en derde lid, jegens de minderjarige, die georganiseerd wordt in verhouding tot zijn leeftijd en capaciteiten. Hij kan eveneens beslissen de keuze en de nadere regels van de gemeenschapsdienst toe te vertrouwen aan een bemiddelaar of een bemiddelingsdienst.

Deze gemeenschapsdienst mag niet meer dan vijftien uur bedragen en moet worden uitgevoerd binnen een termijn van zes maanden vanaf de datum van kennisgeving van de beslissing van de sanctionerend ambtenaar.

§ 2. De vader en moeder, voogd of personen die de hoede hebben over de minderjarige, kunnen op hun verzoek de minderjarige begeleiden bij het uitvoeren van de gemeenschapsdienst.

§ 3. In geval van niet-uitvoering of weigering van de gemeenschapsdienst, kan de sanctionerend ambtenaar een administratieve geldboete opleggen.

HOOFDSTUK 3. - Administratieve procedure

Afdeling 1. - Vaststellingen

Art. 20. De inbreuken die het voorwerp van administratieve sancties kunnen uitmaken, worden vastgesteld door een politieambtenaar, een agent van politie of een bijzondere veldwachter in het kader van zijn bevoegdheden.

Art. 21. § 1. De inbreuken die uitsluitend het voorwerp kunnen uitmaken van administratieve sancties kunnen eveneens worden vastgesteld door de volgende personen :

1° de gemeenteambtenaren die voldoen aan de door de Koning vastgelegde minimumvoorwaarden, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad inzake de selectie, aanwerving, opleiding en bevoegdheid, en die daartoe door de gemeenteraad worden aangewezen. In geval van een meergemeentepolitiezone, kunnen deze gemeenteambtenaren-vaststellers vaststellingen verrichten op het grondgebied van alle gemeenten die deel uitmaken van deze politiezone, en desgevallend, van de gemeenten van een of meer andere zones, op voorwaarde dat er een voorafgaande overeenkomst daartoe werd gesloten tussen de betrokken gemeenten van de politiezone van oorsprong van de ambtenaar en, in voorkomend geval, de gemeente die tot een andere politiezone behoort;

2° de provinciale of gewestelijke ambtenaren, de personeelsleden van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en autonome gemeentebedrijven die hiertoe binnen het raam van hun bevoegdheden door de gemeenteraad worden aangewezen.

3° de personeelsleden van de openbare vervoersmaatschappijen die behoren tot één van de door de Koning bepaalde categorieën, binnen het raam van hun bevoegdheden.

Voor de in het eerste lid, 2°, bedoelde personeelsleden, somt de gemeenteraad in het aanstellingsbesluit limitatief op de artikelen uit de gemeentelijke politiereglementen waarvoor deze personen de bevoegdheid hebben om inbreuken vast te stellen.

De gemeenteraad kan alleen die artikelen opsommen die in rechtstreeks verband staan met de bevoegdheden van de in het eerste lid, 2°, bedoelde personeelsleden die voortvloeien uit de regelgeving die op hen van toepassing is. De betrokken overheid of entiteit gaat akkoord met deze bijkomende bevoegdheid.

De in het eerste lid, 2°, bedoelde personeelsleden moeten voldoen aan de door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, vastgelegde minimumvoorwaarden inzake selectie, aanwerving en opleiding.

§ 2. De personeelsleden van de bewakingsondernemingen, die daartoe door de gemeenteraad werden aangewezen, kunnen uitsluitend bij de ambtenaar bedoeld in artikel 20 melding maken van inbreuken die enkel bestraft kunnen worden met een administratieve sanctie, en dit enkel in het kader van de activiteiten, bedoeld in artikel 1, § 1, eerste lid, 6°, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en de bijzondere veiligheid.

§ 3. In geval van vaststellingen van inbreuken die kunnen leiden tot een administratieve sanctie, waarvan ze rechtstreeks getuige zijn en binnen het strikte kader van de hun toegekende bevoegdheden, kunnen de personen bedoeld in § 1, de voorlegging vragen van een identiteitsbewijs om de juiste identiteit van de overtreder te bepalen. Zij geven het identiteitsbewijs nadien onmiddellijk terug aan de betrokkene.

§ 4. De overtredingen bedoeld in artikel 3, 3°, kunnen enkel worden vastgesteld door de in § 1, 1°, en in artikel 20 bedoelde personen.

Art. 22. § 1. Voor de in artikel 3, 1°, en 2°, bedoelde inbreuken wordt de originele vaststelling uiterlijk binnen twee maanden na de vaststelling overgezonden aan de procureur des Konings.

Indien het om minderjarigen gaat, moet het proces-verbaal toekomen bij de procureur des Konings van de verblijfplaats van de ouders, de voogd of de personen die er de hoede over hebben.

De in artikel 20 bedoelde persoon vermeldt uitdrukkelijk in het proces-verbaal de datum waarop dit is overgezonden of overhandigd aan de procureur des Konings. Een kopie wordt tegelijkertijd overgezonden aan de bevoegde sanctionerend ambtenaar van de gemeente waar de feiten zich hebben voorgedaan.

§ 2. Wanneer de inbreuk enkel met een administratieve sanctie kan worden bestraft, wordt de originele vaststelling uiterlijk binnen twee maanden na de vaststelling verstuurd aan de bevoegde sanctionerend ambtenaar van de gemeente waar de feiten zich hebben voorgedaan.

§ 3. De in de artikelen 20 en 21 bedoelde personen zenden aan de procureur des Konings steeds een kopie over van de vaststellingen ten laste van minderjarigen voor feiten die enkel bestraft kunnen worden met een administratieve sanctie.

§ 4. Ingeval de vaststelling wordt opgesteld door een in artikel 21, § 1, eerste lid, 3°, bedoelde personeelslid, wordt zij uiterlijk binnen twee maanden na de vaststelling door dit personeelslid toegestuurd aan de sanctionerend ambtenaar bevoegd voor het grondgebied van de gemeente waar de feiten zich hebben voorgedaan.

§ 5. Ingeval de vaststelling na een misdrijf op heterdaad wordt opgesteld, wordt het originele exemplaar van de vaststelling overgezonden aan de sanctionerend ambtenaar of aan de procureur des Konings, binnen een termijn van één maand vanaf de vaststelling van de feiten.

§ 6. Voor de in artikel 3, 3°, bedoelde inbreuken wordt de originele vaststelling overgezonden aan de sanctionerend ambtenaar. De procureur des Konings wordt hiervan op de hoogte gebracht volgens de nadere regels bepaald in het in artikel 23 bedoelde protocolakkoord.

Wanneer het voertuig op directe of indirecte wijze betrokken is bij een ongeval of wanneer er eveneens andere dan de in artikel 3, 3°, bedoelde inbreuken worden vastgesteld, kan alleen een proces-verbaal worden opgesteld door de personen bedoeld in artikel 20. Dit proces-verbaal wordt overgezonden aan de procureur des Konings.

Afdeling 2. - Procedure in geval van gemengde inbreuken

Art. 23. § 1. Met betrekking tot de in artikel 3 bedoelde inbreuken, kan de gemeenteraad een protocolakkoord dat gesloten werd tussen de bevoegde procureur des Konings en het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege, bekrachtigen.

Dit protocolakkoord, waarvan de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de nadere voorwaarden en het model vastlegt, is een overeenkomst die werd opgesteld tussen het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege en de voor de gemengde inbreuken bevoegde procureur des Konings.

Dit protocolakkoord leeft alle wettelijke bepalingen na die met name betrekking hebben op de procedures voorzien voor de overtreders en kan de rechten van de overtreders niet schenden.

Het kan identiek zijn voor alle gemeenten van de politiezone in het geval bedoeld in artikel 2, § 2.

Voor de in artikel 3, 3°, bedoelde inbreuken, is de opstelling van een protocolakkoord evenwel verplicht.

Het protocolakkoord wordt bij de in de artikelen 3 en 4 bedoelde reglementen en verordeningen gevoegd en door het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege bekendgemaakt op de internetsite van de gemeente indien zij daarover beschikt en/of via een affiche waarop vermeld staat waar de protocoltekst geraadpleegd kan worden door het publiek.

§ 2 Bij gebrek aan een protocolakkoord en voor de in artikel 3, 1°, bedoelde inbreuken kan de sanctionerend ambtenaar enkel een administratieve geldboete opleggen of een alternatieve maatregel hiervoor voorstellen voor zover de procureur des Konings, binnen een termijn van twee maanden, laat weten dat hij dit opportuun acht en dat hijzelf geen gevolg aan de feiten zal geven.

§ 3. Bij gebrek aan een protocolakkoord en voor de inbreuken bedoeld in artikel 3, 2°, beschikt de procureur des Konings over een termijn van twee maanden, te rekenen vanaf de dag van ontvangst van het origineel proces-verbaal, om de sanctionerend ambtenaar in te lichten dat

een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek werd opgestart, vervolging werd ingesteld, dan wel dat hij oordeelt het dossier te moeten seponeren bij gebrek aan toereikende bezwaren. Deze mededeling doet de mogelijkheid vervallen voor de sanctionerend ambtenaar om een administratieve geldboete op te leggen.

De sanctionerend ambtenaar kan geen administratieve geldboete opleggen of een alternatieve maatregel hiervoor voorstellen vóór het verstrijken van deze termijn. Na het verstrijken ervan, kunnen de feiten enkel nog administratiefrechtelijk worden bestraft. De sanctionerend ambtenaar kan evenwel een administratieve geldboete opleggen of een alternatieve maatregel hiervoor voorstellen vooraleer deze termijn is verstreken indien de procureur des Konings vóór het verstrijken ervan heeft laten weten dat, zonder het materieel element van de inbreuk in twijfel te trekken, hij geen gevolg aan de feiten zal geven.

Art. 24. Indien, afgezien van de gevallen van samenloop bedoeld in artikel 23, § 3, een feit zowel een strafrechtelijke als een administratieve inbreuk vormt, zijn de procedures voorzien voor de inbreuken bedoeld in artikel 3, 2°, van toepassing.

Afdeling 3. - Procedure voor de sanctionerend ambtenaar

Onderafdeling 1. - Verloop van de procedure

Art. 25. § 1. De sanctionerend ambtenaar heeft in het kader van de uitoefening van zijn bevoegdheden, toegang tot de hiervoor pertinente gegevens van het Rijksregister en van de Directie Inschrijvingen van Voertuigen, op voorwaarde dat hij voorafgaand een machtiging verkregen heeft, respectievelijk van het Sectoraal Comité van het Rijksregister en van het Sectoraal Comité voor de Federale Overheid.

De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, de " Union des Villes et Communes de Wallonie " en de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen voor hun leden een algemene machtiging vragen tot toegang tot de gegevens van het Rijksregister en van de Directie Inschrijvingen van Voertuigen, respectievelijk aan het Sectoraal Comité van het Rijksregister en aan het Sectoraal Comité voor de Federale Overheid.

§ 2. Wanneer de sanctionerend ambtenaar beslist dat de administratieve procedure opgestart dient te worden, deelt hij het volgende, per aangetekende brief, mee aan de overtreder :

1° de feiten en hun kwalificatie;

2° dat de overtreder de mogelijkheid heeft om bij aangetekende brief zijn verweermiddelen uiteen te zetten, binnen een termijn van vijftien dagen na de datum van kennisgeving, en dat hij, bij die gelegenheid, het recht heeft om aan de sanctionerend ambtenaar te vragen zijn verweer mondeling uiteen te zetten;

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

4° dat de overtreder het recht heeft om zijn dossier te raadplegen;

5° een kopie van het proces-verbaal bedoeld in artikel 20 of van de vaststelling opgesteld door de personen bedoeld in artikel 21.

§ 3. De sanctionerend ambtenaar bepaalt de dag waarop de overtreder wordt uitgenodigd om zijn mondeling verweer uiteen te zetten.

§ 4. Indien de sanctionerend ambtenaar van oordeel is dat een administratieve geldboete moet worden opgelegd die niet hoger is dan 70 euro, heeft de overtreder het recht niet om te vragen zijn verweer mondeling uiteen te zetten.

§ 5. De vader, moeder en voogden of personen die de minderjarige overtreder onder hun hoede hebben, worden eveneens per aangetekende brief op de hoogte gebracht dat een

administratieve procedure geopend wordt. Deze partijen hebben dezelfde rechten als de minderjarige.

Art. 26. § 1. De beslissing van de sanctionerend ambtenaar wordt binnen een termijn van zes maanden genomen en wordt ter kennis gebracht van de betrokkenen.

Deze termijn van zes maanden neemt aanvang vanaf de dag van de vaststelling van de feiten door de in de artikelen 20 en 21 bedoelde personen.

§ 2. In afwijking van § 1, wordt de beslissing van de sanctionerend ambtenaar binnen een termijn van twaalf maanden genomen en wordt ter kennis gebracht van de betrokkenen, indien er een gemeenschapsdienst en/of bemiddeling tussenkomt.

Deze termijn van twaalf maanden neemt aanvang vanaf de dag van de vaststelling van de feiten door de in artikelen 20 en 21 bedoelde personen.

§ 3. Na het verstrijken van de in §§ 1 en 2 bedoelde termijnen, kan de sanctionerend ambtenaar geen administratieve geldboete meer opleggen.

Onderafdeling 2. - Kennisgeving van de beslissing

Art. 27. Na het verstrijken van de in artikel 25, § 2, 2°, bedoelde termijn of vóór het verstrijken van deze termijn, wanneer de overtreder te kennen geeft de feiten niet te betwisten of, desgevallend, na mondeling of schriftelijk verweer door de overtreder of zijn raadsman, kan de sanctionerend ambtenaar de administratieve geldboete opleggen.

De sanctionerend ambtenaar brengt zijn beslissing ter kennis van de overtreder per aangetekende brief en, in geval van in artikel 3 bedoelde inbreuken, van de procureur des Konings.

De beslissing van de sanctionerend ambtenaar wordt eveneens per aangetekende brief ter kennis gebracht van de minderjarige en zijn vader en moeder, zijn voogden of personen die er de hoede over hebben.

In de kennisgeving wordt tevens de informatie opgenomen bedoeld in artikelen 9, § 1, 10 en 12 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens.

Art. 28. De sanctionerend ambtenaar zendt een kopie van het proces-verbaal of van de vaststelling opgesteld door de personen bedoeld in artikel 21, evenals een kopie van zijn beslissing over aan elke partij die hierbij een rechtmatig belang heeft en die hem voorafgaand een schriftelijk en met redenen omkleed verzoek heeft overgezonden.

Onderafdeling 3. - Procedure in geval van inbreuken betreffende het stilstaan en het parkeren bedoeld in artikel 3, 3°

Art. 29. § 1. De sanctionerend ambtenaar deelt binnen de vijftien dagen na ontvangst van de vaststelling van de inbreuk, bij gewone zending, aan de overtreder de gegevens mee met betrekking tot de vastgestelde feiten en de begane inbreuk, alsmede het bedrag van de administratieve geldboete.

De administratieve boete wordt betaald door de overtreder binnen dertig dagen na de kennisgeving ervan, tenzij de overtreder binnen deze termijn zijn verweermiddelen bij gewone zending laat worden aan de sanctionerend ambtenaar. De overtreder kan binnen deze termijn op zijn verzoek worden gehoord wanneer het bedrag van de administratieve geldboete hoger ligt dan 70 euro.

§ 2. Verklaart de sanctionerend ambtenaar de verweermiddelen niet gegrond, dan brengt hij de overtreder hiervan op een met redenen omklede wijze op de hoogte met verwijzing naar

de te betalen administratieve geldboete die binnen een nieuwe termijn van dertig dagen na deze kennisgeving moet worden betaald.

§ 3. Wordt de administratieve geldboete niet betaald binnen de eerste termijn van dertig dagen, dan wordt, behoudens in geval van verweermiddelen, een herinnering verstuurd met uitnodiging tot betaling binnen een nieuwe termijn van dertig dagen te rekenen vanaf de kennisgeving van die herinnering.

Afdeling 4. - Beroep

Art. 30. De beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete heeft uitvoerbare kracht na het verstrijken van één maand vanaf de dag van de kennisgeving, behoudens wanneer hoger beroep wordt aangetekend overeenkomstig artikel 31.

Art. 31. § 1. De gemeente of de overtreder, in geval van een administratieve geldboete, kan een beroep instellen bij geschreven verzoekschrift bij de politierechtbank, volgens de burgerlijke procedure, binnen een maand na kennisgeving van de beslissing.

Wanneer de beslissing van de sanctionerend ambtenaar betrekking heeft op minderjarigen, wordt het beroep ingediend via kosteloos verzoekschrift bij de jeugdrechtbank. In dat geval kan het beroep eveneens worden ingesteld door de vader en moeder, voogden of personen die er de hoede over hebben. De jeugdrechtbank blijft bevoegd indien de overtreder meerderjarig is geworden op het moment van de uitspraak.

De politierechtbank of de jeugdrechtbank beslissen in het kader van een tegensprekelijk en openbaar debat, over het beroep ingesteld tegen de administratieve sanctie zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 1°. Zij oordelen over de wettelijkheid en de proportionaliteit van de opgelegde geldboete.

Zij kunnen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar ofwel bevestigen ofwel herzien.

De jeugdrechtbank kan, wanneer hij gevat wordt door een beroep tegen de administratieve geldboete, in de plaats hiervan een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding opleggen, bepaald bij artikel 37 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade. In dit geval is artikel 60 van dezelfde wet van toepassing.

De beslissing van de politierechtbank of van de jeugdrechtbank is niet vatbaar voor hoger beroep.

Wanneer de jeugdrechtbank echter beslist om de administratieve sanctie te vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding zoals bedoeld in artikel 37 van de voormelde wet, is zijn beslissing wel vatbaar voor hoger beroep. In dit geval zijn de procedures bedoeld in de voormelde wet van toepassing.

Onverminderd het eerste tot het zevende lid en de voormelde wet van 8 april 1965, zijn de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing op het beroep bij de politierechtbank en de jeugdrechtbank.

§ 2. Wanneer een beroep wordt ingesteld tegen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar kan deze laatste of zijn afgevaardigde de gemeente vertegenwoordigen in het kader van de procedure voor de politierechtbank of de jeugdrechtbank.

Art. 32. In afwijking van de in de artikelen 30 en 31 bedoelde termijnen kan de beslissing van de sanctionerend ambtenaar om een administratieve geldboete op te leggen in geval van in artikel 3, 3°, bedoelde inbreuken gedwongen worden uitgevoerd, indien deze administratieve geldboete niet binnen de termijn bedoeld in artikel 29, § 3, werd betaald, tenzij de overtreder binnen deze termijn een beroep instelt.

HOOFDSTUK 4. - Inning van de geldboete

Art. 33. De Koning regelt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de wijze van inning van de administratieve geldboete.

De administratieve geldboetes worden geïnd ten voordele van de gemeente.

Voor de in artikel 3, 3°, bedoelde inbreuken wordt bij afwezigheid van de bestuurder de administratieve geldboete ten laste gelegd van de houder van de kentekenplaat van het voertuig.

De in artikel 21, § 1, 1°, bedoelde personen zijn gemachtigd om de identiteit van de houder van de kentekenplaat op te vragen bij de overheid die belast is met de inschrijving van de voertuigen, op voorwaarde dat zij voorafgaandelijk een machtiging verkregen hebben van het Sectoraal Comité voor de Federale Overheid.

De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, de " Union des Villes et Communes de Wallonie " en de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen voor hun leden aan het Sectoraal Comité voor de Federale Overheid een algemene machtiging vragen tot toegang tot de gegevens van de Directie Inschrijvingen van Voertuigen.

HOOFDSTUK 5. Onmiddellijke betaling van de administratieve geldboete

Art. 34. Dit hoofdstuk is van toepassing op de in de artikelen 2 en 3, 3°, bedoelde feiten gepleegd door een natuurlijk persoon die, noch een woonplaats, noch een vaste verblijfplaats heeft in België.

Art. 35. Alleen de personeelsleden van het operationele kader van de federale en lokale politie kunnen gebruik maken van de door dit hoofdstuk voorziene onmiddellijke betaling.

Art. 36. § 1. De administratieve geldboete kan alleen onmiddellijk worden geïnd mits akkoordbevinding van de overtreder.

§ 2. De overtreder wordt bij het verzoek tot onmiddellijke betaling door de personen bedoeld in artikel 35 op de hoogte gebracht van al zijn rechten

Art. 37. De inbreuken die slechts het voorwerp kunnen uitmaken van een administratieve sanctie kunnen aanleiding geven tot de onmiddellijke betaling van een maximumbedrag van 25 euro per inbreuk en een maximumbedrag van 100 euro wanneer er meer dan vier inbreuken ten laste van de overtreder werden vastgesteld.

Art. 38. De in artikel 3, 3°, bedoelde inbreuken kunnen aanleiding geven tot de onmiddellijke betaling van een door de Koning, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, vastgelegd bedrag.

Art. 39. De onmiddellijke betaling is uitgesloten :

1° indien de overtreder minder dan 18 jaar oud is of onder het statuut van verlengde minderjarigheid valt of onbekwaam verklaard is;

2° indien één van de inbreuken die bij dezelfde gelegenheid worden vastgesteld geen aanleiding kan geven tot deze procedure.

Art. 40. De betaling van de administratieve geldboete gebeurt door middel van een bankkaart of kredietkaart of via overschrijving of in geld.

De bijkomende nadere regels betreffende de onmiddellijke betaling van de administratieve geldboete worden door de Koning bepaald.

Art. 41. Het proces-verbaal dat gewag maakt van een onmiddellijke betaling van de administratieve geldboete wordt binnen een termijn van vijftien dagen overgezonden aan de sanctionerend ambtenaar en aan de procureur des Konings, in geval van inbreuken bedoeld in artikel 3, 3°.

Art. 42. § 1er. De onmiddellijke betaling doet de mogelijkheid vervallen om aan de overtreder een administratieve geldboete voor het bedoelde feit op te leggen.

§ 2. De onmiddellijke betaling verhindert de procureur des Konings evenwel niet de artikelen 216bis of 216ter van het Wetboek van Strafvordering toe te passen, noch strafrechtelijke vervolgingen in te zetten. In geval van toepassing van de artikelen 216bis of 216ter van het Wetboek van Strafvordering, wordt het onmiddellijk geïnde bedrag verhaald op het bedrag dat door het openbaar ministerie wordt bepaald en wordt het eventuele overschot terugbetaald.

In geval van veroordeling van de betrokkene, wordt het onmiddellijk geïnde bedrag verhaald op de aan de Staat verschuldigde gerechtskosten en de uitgesproken boete, en wordt het eventuele overschot terugbetaald.

In geval van vrijspraak, wordt het onmiddellijk geïnde bedrag teruggegeven.

In geval van voorwaardelijke veroordeling, wordt het onmiddellijk geïnde bedrag teruggegeven na aftrekking van de gerechtskosten.

In geval van een werkstraf, wordt het onmiddellijk geïnde bedrag verhaald op de aan de Staat verschuldigde gerechtskosten en wordt het eventuele overschot terugbetaald.

In geval van gewone schuldigverklaring, wordt het onmiddellijk geïnde bedrag verhaald op de aan de Staat verschuldigde gerechtskosten en wordt het eventuele overschot terugbetaald.

HOOFDSTUK 6. - Verjaring van de administratieve geldboetes

Art. 43. De administratieve geldboetes verjaren na vijf jaar, te rekenen vanaf de datum waarop ze betaald moeten worden.

Die termijn kan gestuit worden, hetzij zoals voorzien bij de artikelen 2244 en volgende van het Burgerlijk Wetboek, hetzij door een afstand van de verkregen verjaring. Indien de verjaring gestuit wordt, is een nieuwe verjaring die op dezelfde manier gestuit kan worden, vaststaand vijf jaar na de laatste stuitingsakte van de voorgaande verjaring indien er geen aanleg voor de rechtbank heeft plaatsgevonden.

HOOFDSTUK 7. Register van de gemeentelijke administratieve sancties

Art. 44. § 1. Elke gemeente houdt één enkel bestand bij van de natuurlijke personen of rechtspersonen die, op basis van het algemeen politiereglement, het voorwerp hebben uitgemaakt van een administratieve sanctie of een in artikel 4, § 2, bedoelde alternatieve maatregel. De gemeente is verantwoordelijk voor de verwerking van dit bestand.

Dit bestand is bedoeld om het beheer van de administratieve sancties en de in artikel 4, § 2, bedoelde alternatieve maatregelen te verzekeren.

Meerdere gemeenten kunnen beslissen om samen één enkel register bij te houden van de gemeentelijke administratieve sancties, op basis van hun algemene politiereglementen. In dat geval moeten zij, na overleg, de verantwoordelijke voor de verwerking bepalen.

§ 2. Dit bestand bevat de volgende persoonsgegevens en informatiegegevens :

1° de naam, voornamen, geboortedatum en verblijfplaats van de personen die het voorwerp uitmaken van gemeentelijke administratieve sancties of van de in artikel 4, § 2, bedoelde alternatieve maatregelen. In het geval van een minderjarige, de namen, voornamen,

geboortedatum en de verblijfplaats van de ouders, voogden of personen die hem onder hun hoede hebben;

2° de aard van de gepleegde feiten;

3° de aard van de sanctie en de dag waarop deze werd opgelegd;

4° in voorkomend geval, de informatie overgezonden door de procureur des Konings in het kader van de in artikel 3 bedoelde inbreuken;

5° de sancties waartegen geen beroep meer ingesteld kan worden.

De in het eerste lid bedoelde gegevens worden gedurende vijf jaar bewaard, te rekenen vanaf de datum waarop de sanctie werd opgelegd of de alternatieve maatregel werd voorgesteld. Eens deze termijn verstreken is, worden zij hetzij vernietigd, hetzij geanonimiseerd.

§3. De sanctionerend ambtenaar heeft toegang tot de in § 2 bedoelde persoonsgegevens en informatiegegevens.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, de andere bijzondere voorwaarden met betrekking tot de verwerking van de persoonsgegevens die vermeld worden in het register van de gemeentelijke administratieve sancties.

HOOFDSTUK 8. - Schorsing, intrekking en sluiting

Art. 45. De schorsing, de intrekking en de sluiting, bedoeld in artikel 4, § 1, 2° tot 4°, worden opgelegd door het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege.

Zij kunnen slechts worden opgelegd nadat de overtreder een voorafgaande verwittiging heeft gekregen. Deze verwittiging bevat een uittreksel van het overtreden reglement of van de overtreden verordening.

De gemeenteraad bepaalt de manier waarop deze sancties ter kennis van de overtreder worden gebracht.

TITEL III. - Wijzigings- en opheffingsbepalingen

HOOFDSTUK 1. - Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1. - Wijzigingen van de Nieuwe gemeentewet

Art. 46. Artikel 119bis van de Nieuwe gemeentewet, ingevoegd bij de wet van 13 mei 1999 en laatstelijk gewijzigd bij de wet van 1 juni 2011, wordt vervangen door wat volgt :

" Art. 119bis. De gemeenteraad kan gemeentelijke administratieve straffen en sancties opleggen overeenkomstig de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties. "

Art. 47. In dezelfde wet wordt een artikel 134sexies ingevoegd, luidende :

" Art. 134sexies. § 1. De burgemeester kan, in geval van verstoring van de openbare orde veroorzaakt door individuele of collectieve gedragingen, of in geval van herhaaldelijke inbreuken op de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad gepleegd op eenzelfde plaats of ter gelegenheid van gelijkaardige gebeurtenissen en die een verstoring van de openbare orde of een overlast met zich meebrengen, beslissen over te gaan tot een tijdelijk plaatsverbod van een maand, tweemaal hernieuwbaar, jegens de dader of de daders van deze gedragingen.

§ 2. Onder " tijdelijk plaatsverbod " wordt verstaan het verbod binnen te treden in een of meerdere duidelijke perimeters van plaatsen die als toegankelijk voor het publiek worden bepaald, gelegen binnen een gemeente, zonder evenwel het geheel van het grondgebied te beslaan. Worden beschouwd als plaats die toegankelijk is voor het publiek elke plaats die

gelegen is in de gemeente die niet enkel toegankelijk is voor de beheerder van de plaats, voor degene die er werkt of voor degenen die er individueel worden uitgenodigd, met uitzondering van de woonplaats, de plaats van het werk of de plaats van de onderwijs- of opleidingsinstelling van de overtreder.

§ 3. De in § 1 bedoelde beslissing moet aan de volgende voorwaarden voldoen :

1° met redenen omkleed zijn op basis van de hinder die verband houdt met de openbare orde;
2° bevestigd worden door het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege, bij de eerstvolgende vergadering, na de dader of de daders van die gedragingen of hun raadsman te hebben gehoord en nadat hij de mogelijkheid heeft gehad ter gelegenheid hiervan zijn verdedigingsmiddelen schriftelijk of mondeling te doen gelden, behalve indien hij, na te zijn uitgenodigd via een aangetekende brief, zich niet heeft gemeld en geen geldige motieven naar voren gebracht heeft voor zijn afwezigheid of zijn verhindering.

§ 4. De beslissing kan worden genomen, ofwel na een door de burgemeester betekende schriftelijke verwittiging die de dader of de daders van die gedragingen op de hoogte brengt van het feit dat een nieuwe inbreuk op een identieke plaats of ter gelegenheid van gelijkaardige gebeurtenissen aanleiding zal kunnen geven tot een plaatsverbod, ofwel, met het oog op de ordehandhaving, zonder verwittiging.

§ 5. In geval van niet-naleving van het tijdelijk plaatsverbod, kan de dader of kunnen de daders van die gedragingen gestraft worden met een administratieve geldboete zoals voorzien door de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties.
".

Art. 48. In de Franse tekst van artikel 135, § 2, tweede lid, 7°, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 13 mei 1999, worden de woorden " de dérangement public " vervangen door het woord " d'incivilités ".

Afdeling 2. - Wijziging van het Gerechtelijk Wetboek

Art. 49. In artikel 601ter van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 13 mei 1999, worden het 1° en 2° vervangen door wat volgt :

" 1° van het beroep tegen de beslissing tot opleggen van de sanctie bedoeld in artikel 4, § 1, 1°, van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, door de sanctionerend ambtenaar die daartoe door de gemeente wordt aangewezen;

2° van het beroep tegen de beslissing tot het niet-opleggen van de sanctie bedoeld in artikel 4, § 1, 1°, van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, door de sanctionerend ambtenaar die daartoe door de gemeente wordt aangewezen. "

HOOFDSTUK 2. - Opheffingsbepaling

Art. 50. Artikel 119ter van de Nieuwe gemeentewet, ingevoegd bij de wet van 17 juni 2004, wordt opgeheven.

TITEL IV. - Overgangs- en slotbepalingen

Art. 51. De procedures die lopende zijn op het tijdstip van de inwerkingtreding van deze wet blijven onderworpen aan de wettelijke en reglementaire bepalingen die van kracht waren op het tijdstip van de inleiding van de procedure.

Deze wet is enkel van toepassing op de inbreuken die gepleegd werden na de inwerkingtreding ervan.

Art. 52. De minister van Binnenlandse zaken brengt tweejaarlijks verslag uit aan het Parlement over de toepassing van deze wet. Daarin wordt minimaal een overzicht gegeven van het aantal administratieve geldboetes bedoeld in artikel 4, § 1, 1°, die werden opgelegd, voor welke categorieën van inbreuken en de procedurele moeilijkheden waartoe de toepassing van deze wet aanleiding heeft gegeven.

Art. 53. Deze wet treedt in werking op de eerste dag van de zesde maand na die waarin ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

3.

Het wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, Parl.St. Kamer BZ 2013, nr. 2712/001) heeft geleid tot aanneming van de bestreden wet.

De Memorie van Toelichting vermeldt o.a.:

Dit wetsontwerp strekt ertoe het stelsel van de gemeentelijke administratieve sancties (GAS) te verbeteren en aan te passen aan de nieuwe realiteit van onze gemeenten. Wegens een gebrek aan duidelijkheid in de huidige regelgeving en wegens de evoluties op het terrein in de toepassing van deze sancties, werd immers geopteerd voor een specifieke wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties. Derhalve wordt in artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet gewoon verwezen naar deze nieuwe wet en wordt artikel 119ter van de nieuwe gemeentewet opgeheven.

Dit wetsontwerp integreert sommige bepalingen van de voormelde artikelen en strekt er aldus toe de oude regelgeving inzake gemeentelijke administratieve sancties te moderniseren en te verduidelijken.

Hierdoor worden verschillende doelstellingen beoogd, maar blijft de gemeentelijke autonomie toch behouden.

Zoals momenteel het geval is, behoudt de gemeente haar volledige vrijheid om te beslissen om het systeem van de gemeentelijke administratieve sancties al dan niet toe te passen op haar grondgebied. Met andere woorden, de gemeente beslist autonoom of zij opteert voor de gemeentelijke administratieve sancties, voor welke feiten zij dat wenst te doen en of zij deze sancties ook wil toepassen op de minderjarigen, enz.

Zonder afbreuk te doen aan de gemeentelijke autonomie, is voorzien dat de gemeentelijke reglementen geharmoniseerd kunnen worden per zone, zelfs per gerechtelijk arrondissement, en dat met het oog op efficiëntie, harmonisering en professionalisme, met als eindbedoeling een harmonisering van het begrip "overlast" en een grotere juridische zekerheid voor alle burgers.

Het partnerschap met het parket is verstevigd door middel van een soepel protocolakkoord zodat duidelijk is in welke gevallen een administratieve boete opgelegd kan worden, eerder dan een strafrechtelijke. Dankzij dat akkoord kunnen eveneens praktische overeenkomsten gesloten worden, met name betreffende de termijnen waarbinnen één partner de andere moet informeren. Indien er geen overeenkomst is, voorziet de wet een specifieke regeling om te allen tijde een gebrek aan duidelijkheid te vermijden.

De mogelijkheid voor de burgemeester om een tijdelijk plaatsverbod op te leggen is nu voorzien als administratieve politiemaatregel. Als alternatief voor de administratieve

geldboete werd de gemeenschapsdienst ingesteld en de facultatieve lokale bemiddeling voor de meerderjarige en de verplichte lokale bemiddeling voor de minderjarige. Dit meer uitgebreide arsenaal is efficiënter en aangepast aan de nieuwe behoeften inzake veiligheid, aan de feitelijke omstandigheden en aan de specifieke kenmerken van de overtredders.

De administratieve geldboete is versterkt als sanctie door een verhoging van het desbetreffende bedrag te voorzien.

Ter herinnering, in artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet is de leeftijdsgrens van de minderjarigen vastgelegd op 16 jaar. Bij de dagelijkse toepassing van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet stellen sommige gemeenten evenwel vast dat de leeftijd waarop jongeren overlast plegen, daalt. Voor de gemeenten die het wensen, is daarom voorzien dat de minderjarige gesanctioneerd kan worden vanaf de leeftijd van 14 jaar.

Voor de minderjarigen zijn ook sterke garanties en aangepaste maatregelen voorzien. Het gaat om maatregelen die eerder van pedagogische aard zijn dan louter repressief: de verplichte lokale bemiddeling, de gemeenschapsdienst, de ouderlijke betrokkenheid, de eventuele ouderlijke aanwezigheid bij de uitvoering van de gemeenschapsdienst of bij het verloop van de bemiddeling, het beroep voor de jeugdrechter of de Raad van State voor het tijdelijk plaatsverbod.

De procedure wordt eveneens gemoderniseerd met waarborgen voor de rechten van de overtredders.

Dit wetsontwerp beoogt tevens om de overtredingen betreffende het stilstaan en parkeren in het GASsysteem op te nemen. Het parkeerbeleid is immers een belangrijk onderdeel van het gemeentelijk en stedelijk mobiliteitsbeleid. In overtreding geparkeerde voertuigen zorgen niet alleen voor de aantasting van de mobiliteit, maar bedreigen de veiligheid en de leefbaarheid in de stedelijke en gemeentelijke centra.

Op dit ogenblik is het parkeren voor een beperkte tijd, hetzij door het betalend parkeren, hetzij door de blauwe zone, en het parkeren met een parkeerkaart reeds een gemeentelijke aangelegenheid met een retributiesysteem dat wordt georganiseerd door de gemeente zelf of door de inzet van parkeerwachters. Op die manier kunnen deze vormen van parkeren al op een efficiënte wijze worden gecontroleerd.

Nochtans hebben de steden en gemeenten geen greep op de voertuigen die geparkeerd worden op plaatsen waar dit verboden is. Zij kunnen wel optreden tegen voertuigen die het retributiesysteem niet naleven, maar niet tegen voertuigen die hinderlijk of gevaarlijk geparkeerd zijn. Dit betekent paradoxaal genoeg dat men minder risico loopt door te parkeren waar het verboden is dan door te parkeren aan een parkeerautomaat.

Door de invoering van het GAS-systeem voor het stilstaan en parkeren, zullen de steden en gemeenten een effectief en efficiënt parkeerbeleid kunnen invoeren dat de doorstroming van het verkeer en de veiligheid en de leefbaarheid van iedereen ten goede moet komen.

Gelet op de specificiteit en de massaliteit van de parkeerovertredingen werd ervoor geopteerd om specifieke regels en procedures voor de toepassing van het GAS-systeem in het leven te roepen. Deze zijn geïnspireerd op de huidige regels die van toepassing zijn in de verkeerswetgeving, zoals de aansprakelijkheid van de houder van de nummerplaat, de toepassing van het systeem van de onmiddellijke inning, enz. Bovendien wordt er

uniformiteit nagestreefd voor alle steden en gemeenten inzake de toepasbare geldboetes, zodat het systeem ook transparant blijft voor de automobilist die zijn voertuig parkeert.

Naast de politie, zullen de parkeerovertredingen alleen kunnen worden vastgesteld door speciaal daartoe opgeleide gemeenteambtenaren.

Een protocolakkoord met de bevoegde procureur des Konings is terzake verplicht. Op die manier worden de rechten van de overtreder beter gevrijwaard en blijft een beroep bij een rechtbank mogelijk.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet blijkt het volgende:

- De bestreden wet wordt verantwoord wegens een gebrek aan duidelijkheid in de huidige regelgeving en wegens de evoluties op het terrein van de toepassing van deze sancties. Een evaluatie van de bestaande GAS-wet heeft evenwel nooit plaatsgevonden.
- Er wordt benadrukt dat de gemeentelijke autonomie behouden blijft, wat betekent dat een gemeentebestuur de vrijheid behoudt om het GAS systeem wel of niet toe te passen op haar grondgebied.

Ook de mogelijkheid tot samenwerking per politiezone of per gerechtelijk arrondissement doet geen afbreuk aan de autonomie.

Niettemin beoogt men met de bestreden wet harmonisering van het overlastbegrip en een grotere juridische zekerheid voor burgers, terwijl men nalaat het begrip "overlast" te definiëren noch duidelijk af te bakenen. Wat sanctioneerbaar is verschilt aldus van gemeente tot gemeente. Hoe een willekeurig en afwijkend systeem tot een grotere harmonisatie moet leiden, wordt evenwel niet verduidelijkt.

- De samenwerking met het parket wordt verankerd in protocolakkoorden. Hoe dit praktisch dient te gebeuren wordt niet toegelicht.
- De bestreden wet vermeldt als alternatief voor de administratieve geldboete de gemeenschapsdienst en de facultatieve of verplichte lokale bemiddeling (respectievelijk voor meerderjarigen en minderjarigen). Volgens de auteurs kan men hierdoor beter inspelen op contextgevoelige kenmerken van zowel de omgeving, als de overtreder.

Aan de burgemeester wordt tevens de bevoegdheid gegeven om een tijdelijk plaatsverbod te voorzien, bij wijze van administratieve politiemaatregel.

- De verhoging van het bedrag van de sanctie, versterkt de sanctie.
- De optionele leeftijdsverlaging naar 14 jaar wordt gerechtvaardigd door de vaststelling dat jongeren steeds op jongere leeftijd overlastfeiten plegen. Hiermee wordt afstand gedaan van de in de jeugdbeschermingswet gehanteerde minimumleeftijd van 16 jaar. De leeftijdsverlaging is bovendien niet in verhouding tot het lage percentage van minderjarigen waarvoor een GAS-vaststelling gebeurt.

De leeftijdsverlaging wordt evenwel verantwoord door in sterke garanties en aangepaste, pedagogische maatregelen te voorzien. Hoewel het de vraag blijft of het aan de

sanctionerend ambtenaar toekomt om pedagogische maatregelen t.a.v. minderjarigen te bevelen.

- Een nieuwe inbreuk wordt ingevoerd, zijnde stilstaan en parkeren, wat door een toenemend aantal overtredingen wordt verantwoord. Getracht werd om de bestaande ongelijkheid tussen het niet naleven van het retributiesysteem en het hinderlijk of gevaarlijk parkeren weg te werken. Via amendement worden inbreuken op het verkeersbord C3 aan deze categorie toegevoegd.

Voor deze categorie van inbreuken wordt een specifieke procedure in het leven geroepen met uniforme boetes, te bepalen bij Koninklijk Besluit. Protocolakkoorden tussen gemeente en parket zijn terzake verplicht.

II. ONTVANKELIJKHEID VAN HET BEROEP

A. Met betrekking tot het belang

4.

Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk, die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor het Hof optreedt, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat zij een collectief belang verdedigt; dat haar maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat ten slotte niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.¹

1. Ten aanzien van eerste verzoekster VZW LIGA VOOR MENSENRECHTEN

5.

Eerste verzoekster, V.Z.W. LIGA VOOR MENSENRECHTEN, is een vereniging zonder winstoogmerk naar Belgisch recht en heeft rechtspersoonlijkheid.

Artikel 3 van haar statuten bepaalt (stuk 2):

“De vereniging heeft tot doel elke onrechtvaardigheid en elke aanslag op de rechten van personen of gemeenschappen te bestrijden.

Zij verdedigt de beginselen van gelijkheid, vrijheid en humanisme, waarop de democratische maatschappijen gebaseerd zijn, en die onder meer vervat zijn in de Verklaring van de Rechten van de Mens van 1789, bekrachtigd door de Belgische Grondwet van 1831, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948, de verdragen met betrekking tot de burgerlijke en politieke rechten, evenals de economische, sociale en culturele rechten, en het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 1950.

De vereniging streeft haar doeleinden na los van elke politieke of confessionele binding.

De Liga voor Mensenrechten is een dienst die begeleiding en ondersteuning verleent aan sociaal-culturele organisaties, en meer in het bijzonder rond thema's als gevangeniswezen, racisme, asielrecht, privacy, kinderrechten en mensenrechten in het algemeen. “

Artikel 4 van de statuten bepaalt:

¹ Zie onder andere GwH 11 maart 2009, nr. 40/2009; GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008; GwH 13 juli 2005, nr. 124/2005; GwH 23 maart 2005, nr. 62/2005; GwH 17 december 2003, nr. 166/2003; GwH 8 mei 2002, nr. 77/2002.

“De vereniging kan alle daden stellen en acties ondernemen nodig voor het verwezenlijken van haar doel, zoals onder meer het uitgeven van publicaties, het houden van vergaderingen, het tussenkomen bij de overheden, het indienen van klachten bij de gerechtelijke overheden en het instellen van rechtsgedingen. “

Het maatschappelijk doel van de eerste verzoekster is bijgevolg van bijzondere aard en onderscheiden van het algemeen belang.

6.

De bestreden wet regelt het systeem van de Gemeentelijke Administratieve Sancties (hierna: GAS) op grond waarvan de gemeenteraad straffen of administratieve sancties kan bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen of verordeningen, tenzij voor dezelfde inbreuken door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie, straffen of administratieve sancties worden bepaald.

Dergelijke regeling is van aard om de grondrechten, in het bijzonder het recht op een eerlijk proces/toegang tot de rechter, de vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering en van beweging, het evenredigheidsbeginsel, het legaliteitsbeginsel, het rechtzekerheidsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel gewaarborgd door:

- Artikelen 5, 6, 7, 10 en 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM);
- Artikelen 12, 14, 15, 19 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten goedgekeurd bij wet van 15 mei 1981;
- Artikelen 2, 3, en 40 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna IVRK);
- Artikelen 10, 11, 12, 13, 14, 22bis, 25, 26, 27, 41, 151 §1, 162 van de Gecoördineerde Grondwet (hierna GGW);
- Artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;
- Het algemeen rechtsbeginsel van het recht op een eerlijk proces, het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel en het algemeen rechtsbeginsel van rechtzekerheid, redelijkheid en evenredigheid.

aan te tasten.

Eerste verzoekster steunt haar beroep tot vernietiging op de schending van voormelde grondrechten.

Het maatschappelijk doel van eerste verzoekster omvat o.a. de bescherming van het recht op een eerlijk proces, het recht van verdediging, de persoonlijke vrijheid, van het gelijkheidsbeginsel en van het wettigheidsbeginsel in strafzaken. Het maatschappelijk doel van eerste verzoekster kan door de bestreden beslissing worden geraakt en eerste verzoekster heeft derhalve belang bij haar tussenkomst.

7.

Uw Grondwettelijk Hof heeft aanvaard dat eerste verzoekster het vereiste belang heeft om een beroep tot nietigverklaring of een vordering tot schorsing in te stellen, dan wel in een zaak tussen te komen in onder andere de volgende arresten:

- GwH 18 juli 2013, nr. 107/2013;
- GwH 14 maart 2013, nr. 37/2013;
- GwH 14 februari 2013, nr.7/2013;
- GwH 6 december 2012, nr. 145/2012;

- GwH 22 september 2011, nr. 145/2011;
- GwH 24 maart 2011, nr. 42/2011;
- GwH 11 maart 2009, nr. 40/2009;
- GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008;
- GwH 19 juli 2007, nr. 105/2007;
- GwH 13 juli 2005, nr. 125/2005;
- GwH 23 maart 2005, nr. 62/2005;
- GwH 21 december 2004, nr. 202/2004;
- GwH 17 december 2003, nr. 166/2003;
- GwH 13 november 2002, nr. 167/2002;
- GwH 8 mei 2002, nr. 77/2002;
- GwH 1 maart 2001; nr. 21/2001;
- GwH 25 oktober 2000, nr.106/2000.

8.

Eerste verzoekster legt een uittreksel over uit de notulen van de vergadering van 1 juli 2013 waarin haar Raad van Bestuur beslist om het beroep tot vernietiging in te stellen (stuk 3). De Raad van Bestuur is overeenkomstig artikel 13 van de Wet betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen bevoegd om deze beslissing te nemen.

Het beroep tot vernietiging is ontvankelijk.

2. Ten aanzien van eerste verzoekster VZW LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

9.

Tweede verzoekster is een vereniging zonder winstoogmerk naar Belgisch recht en heeft rechtspersoonlijkheid.

10.

Tweede verzoekster steunt haar beroep tot vernietiging evenzeer op de schending van de hoger vermelde grondrechten (het recht op een eerlijk proces/toegang tot de rechter, de vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering en van beweging, het evenredigheidsbeginsel, het legaliteitsbeginsel, het rechtzekerheidsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel).

Volgens haar statuten heeft tweede verzoekster, de VZW LIGUE DES DROITS DE L'HOMME (stuk 4), tot doel « *het bestrijden van onrecht en van elke willekeurige inbreuk op de rechten van een individu of een gemeenschap. Zij verdedigt de beginselen van gelijkheid, vrijheid, solidariteit en humanisme waarop de democratische samenlevingen zijn gegrondvest en die zijn afgekondigd onder meer door de Belgische Grondwet [en] het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens [...]* ».

Het maatschappelijk doel van tweede verzoekster omvat o.a. de bescherming van het recht op een eerlijk proces, het recht van verdediging, de persoonlijke vrijheid, van het gelijkheidsbeginsel en van het wettigheidsbeginsel in strafzaken. Het maatschappelijk doel van tweede verzoekster kan door de bestreden beslissing worden geraakt en tweede verzoekster heeft derhalve belang bij haar tussenkomst.

11.

Tweede verzoekster kan evenzeer verwijzen naar de hiervoor aangehaalde rechtspraak van Uw Hof die bevestigt dat zij het vereiste belang heeft om een beroep tot nietigverklaring of een vordering tot schorsing in te stellen, dan wel in een zaak tussen te komen.

12.

Tweede verzoekster legt een uittreksel over uit de notulen van de vergadering van 19 september 2013 waarin haar Raad van Bestuur beslist om het beroep tot vernietiging in te stellen (stuk 5). De Raad van Bestuur is overeenkomstig artikel 13 van de Wet betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen bevoegd om deze beslissing te nemen.

Het beroep tot vernietiging is ontvankelijk.

B. Ontvankelijkheid wat de termijnen betreft

13.

Het beroep tot vernietiging van de bestreden wet is ingesteld binnen de zes maanden na de bekendmaking van de bestreden wet overeenkomstig artikel 3,§1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, zijnde 1 juli 2013, en uiterlijk op de overeenkomstig artikel 119 van diezelfde wet verplaatste vervalddag.

Het beroep tot vernietiging van de bestreden wet is ontvankelijk wat de termijn betreft.

III. IN FEITE – DE ACHTERGROND VAN DE BESTREDEN WET

14.

De bestreden wet poogt het bestaande systeem van Gemeentelijke administratieve sancties (hierna: GAS) uit te breiden.

15.

In het regeerakkoord² werden de strengere regels als volgt aangekondigd:

“De strijd tegen antisociaal gedrag zal worden opgevoerd, door het consolideren van de regelingen voor administratieve sancties. De verhoging van het bedrag van de administratieve sancties zal worden toegelaten. De gemeenten die dat wensen zullen de administratieve sancties ook op minderjarigen vanaf 14 jaar toepassen. In dat geval zal de bemiddeling in aanwezigheid van de ouder(s) of voogd verplicht zijn. Deze bemiddeling zal overigens moeten gebeuren volgens de wettelijke voorschriften. In dat verband zal de regering de tenuitvoerlegging van deze administratieve sancties verduidelijken door voor deze minderjarigen in waarborgen te voorzien die een aangepaste en evenredige aanpak van de sanctie vereist (bijvoorbeeld, de aanpassing van de bemiddelings- en herstelmechanismen en van de werken van algemeen nut).”

Ook in het nationaal veiligheidsplan 2012-2015³ wordt daarover het volgende gesteld:

² www.premier.be/files/20111206/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf,146.

³ www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/NVP2012-2015.pdf.

“De probleemwijken van grootsteden die af te rekenen hebben met heel uiteenlopende vormen van overlast vergen een aanpak op maat. Een integrale en geïntegreerde aanpak gestoeld op dialoog en eventueel vertaald in samenwerkingsakkoorden strekt tot aanbeveling. Het beleidsinitiatief om het ambitieniveau voor zijn stad of gemeente vast te stellen, ligt hiervoor bij de burgemeester, als regisseur van het lokale veiligheidsbeleid en dit onder meer via de administratieve sancties die zullen worden herzien om o.a. een verhoging van hun bedrag toe te laten en om ze toe te passen op minderjarigen vanaf 14 jaar, conform het regeerakkoord van 1 december 2011.”

Voorafgaandelijk aan de uiteenzetting van de eigenlijke middelen geeft verzoekster hierna een historiek van de bestaande GAS wetgeving en vermeldt zij de voorbereidende werkzaamheden van de wet die in de uitbreiding ervan voorziet.

A. De oude wetgeving – de gemeentelijke bevoegdheid voor de GAS-wet van 1999

16.

De gemeenten hebben sedert de revolutionaire wetgeving de bevoegdheid inzake de uitoefening van de algemene bestuurlijke politie en de bevoegdheid om politieverordeningen te nemen met het oog op het handhaven van de openbare orde. Van bij de oprichting van de gemeenten, na de Franse Revolutie, werd aan de gemeenten de taak toevertrouwd om te waken over de openbare rust, de openbare veiligheid en de openbare gezondheid.

In haar arrest van 18 maart 2010 – betreffende een gemeentelijk verbod van alcoholische dranken via drankautomaten – zet de Raad van State het volgende uiteen met betrekking tot de gemeentelijke bevoegdheid⁴:

12. Met andere woorden houdt het eerste en hoofdzakelijke motief uitsluitend verband met de zedelijke bescherming van de jeugd.

Dat mag volgens de verwerende partij geen bezwaar zijn. Immers omvat, sinds de toevoeging aan artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet van een 7/, de algemene politionele bevoegdheid van de gemeenten ook het tegengaan van openbare overlast door het handhaven van de morele openbare orde. Hoe dan ook sluit, steeds volgens verwerende partij, genoemd artikel 135, § 2, niet uitdrukkelijk de handhaving van de morele openbare orde uit, en komt de bevoegdheid om de morele wanorde te bestrijden de gemeenten toe in het kader van de gemeentelijke autonomie.

13. Waar verwerende partij voor haar bevoegdheid om politieverordeningen te nemen met het oog op de handhaving van de morele openbare orde steun zoekt in de gemeentelijke autonomie, verwijst zij meer bepaald naar

- *artikel 41, eerste lid, van de Grondwet:*

“De uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen worden door de gemeenteraden of de provincieraden geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld”;

- *artikel 162, tweede lid, 2/, van de Grondwet:*

⁴ RvS nr. 202.037 van 18 maart 2010.

*“De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen:
[...]*

2/ de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald”;

- *artikel 2 van het gemeentedecreet, waarvan het eerste en tweede lid luiden:*

“De gemeenten beogen om op het lokale niveau bij te dragen tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied. Overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet zijn ze bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang voor de verwezenlijking waarvan ze alle initiatieven kunnen nemen”.

Het beginsel van lokale autonomie veronderstelt dat de lokale overheden zich elk doel kunnen toe-eigenen waarvan zij menen dat het tot hun belang behoort en het kunnen regelen zoals zij dat opportuun achten. Evenwel doet dat beginsel geen afbreuk aan de bevoegdheid van onder andere de federale staat om te oordelen dat een aangelegenheid die onder zijn bevoegdheid valt, beter op een meer algemeen niveau wordt geregeld en om bijgevolg de lokale overheden te verbieden zich die aangelegenheid toe eigenen. Evenmin doet het beginsel afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid om te oordelen dat de aangelegenheid beter op het lokale niveau wordt geregeld en om de reglementering ervan dan ook aan de lokale besturen op te dragen.

14. Wat specifiek de gemeentelijke bevoegdheid inzake de uitoefening van de algemene bestuurlijke politie betreft, neemt het artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet een kardinale plaats in.

Dit artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet - vóór de toevoeging van een 7/ in het tweede lid van paragraaf 2- gaat direct terug op artikel 50 van het decreet van 14 december 1789 betreffende het instellen van de gemeentebesturen en op artikel 3 van titel XI van het decreet van 16-24 augustus 1790 betreffende de rechterlijke organisatie.

Genoemd artikel 50 droeg het gemeentebestuur uitdrukkelijk op ten behoeve van de inwoners te voorzien in een goede politie, namelijk over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen. Het vermelde artikel 3 somde op welke zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van het gemeentebestuur worden toevertrouwd.

Vanwege deze bepalingen was de bevoegdheid van de gemeenten om politieverordeningen uit te vaardigen voor het verzekeren van de openbare orde en om alzo grenzen te stellen aan de rechten en vrijheden, beperkt tot de zaken van politie waarvoor de gemeente uitdrukkelijk bevoegd werd verklaard.

Artikel 46 van het decreet van 19-22 juli 1791 betreffende de organisatie van een gemeentelijke en correctionele politie bevestigde dat:

“Geen enkel[...] gemeentelijk korps mag reglementen maken; nochtans zal het gemeentelijk korps [...] verordeningen mogen uitvaardigen betreffende de volgende zaken: 1/ Wanneer het plaatselijke voorzorgsmaatregelen beveelt betreffende zaken

aan zijn waakzaamheid en gezag toevertrouwd door de artikels 3 en 4, titel XI, van het decreet van 16 augustus 1790 betreffende de rechterlijke organisatie”.

15. De wet van 27 mei 1989 houdende wijziging van de nieuwe gemeentewet heeft artikel 50, respectievelijk 3 van de zogenaamde “revolutionaire decreten” van 1789 en 1790, op enkele technische aanpassingen na, opgenomen in het nieuw artikel 135 van de nieuwe gemeentewet, waarvan paragraaf 2 dan ook aldus ging luiden:

“De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.

Meer bepaald, en voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden, worden de volgende zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd:

1/ alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen, hetgeen omvat de reiniging, de verlichting, de opruiming van hindernissen, het slopen of herstellen van bouwvallige gebouwen, het verbod om aan ramen of andere delen van gebouwen enig voorwerp te plaatsen dat door zijn val schade kan berokkenen, of om wat dan ook te werpen dat voorbijgangers verwondingen of schade kan toebrengen of dat schadelijke uitwasemingen kan veroorzaken; voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, valt zij niet onder de toepassing van dit artikel;

2/ het tegengaan van inbreuken op de openbare rust, zoals vechtpartijen en twisten met volksoploop op straat, tumult verwekt in plaatsen van openbare vergadering, nachtgerucht en nachtelijke samenscholingen die de rust van de inwoners verstoren;

3/ het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen, zoals op jaarmarkten en markten, bij openbare gemakkelikheden en plechtigheden, vertoningen en spelen, in drankgelegenheden, kerken en andere openbare plaatsen;

4/ het toezicht op een juiste toemeting bij het slijten van waren (waarvoor meeteenheden of meetwerktuigen gebruikt worden) en op de hygiëne van openbaar te koop gestelde eetwaren;

5/ het nemen van passende maatregelen om rampen en plagen, zoals brand, epidemieën en epizoötieën te voorkomen en het verstrekken van de nodige hulp om ze te doen ophouden;

6/ het verhelpen van hinderlijke voorvallen waartoe rondzwervende kwaadaardige of woeste dieren aanleiding kunnen geven”.

In de memorie van toelichting (Gedr. St. Kamer, 1988-89, nr. 669/1, 2) werd gemotiveerd:

“Tot op heden bestaat er geen officiële Nederlandse vertaling van het decreet van 14 december 1789 betreffende het instellen van de gemeentebesturen, en van het decreet van 16-24 augustus 1790 betreffende de rechterlijke organisatie.

Artikel 50 van het eerstgenoemde decreet en artikel 3 van het laatstgenoemde decreet, zijn de grondslag van de bevoegdheden van algemene administratieve politie van de gemeenten.

Het is dan ook aangewezen deze teksten op te nemen in de codificatie van de gemeentewet”.

Met andere woorden blijft de gemeentelijke bevoegdheid wat de algemene politie betreft na de wet van 27 mei 1989 ongewijzigd: ze reikt niet verder dan de aangelegenheden (“Meer bepaald”) waarvoor die bevoegdheid de gemeenten expliciet is opgedragen.

16. Alvast tot aan de wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, die aan het artikel 135, § 2, tweede lid, een 7/ heeft toegevoegd, is door de Raad van State steeds begrepen en aangenomen dat de politiezaken die het artikel 135 van de nieuwe gemeentewet, en voorheen de “revolutionaire decreten”, aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwen, de materiële en niet de zedelijke orde betreffen. De beoogde materiële orde omvat, klassiek, de openbare rust, de openbare veiligheid en de openbare gezondheid.

De specifieke beveiliging van de zedelijke orde werd slechts uitzonderlijk geacht binnen de aan de gemeenten opgedragen algemene politiebevoegdheid te vallen, namelijk wanneer de zedelijke wanorde zich zo veruitwendigde dat ze in materiële wanordelijkheden ontaardt of dreigt te ontaarden.

17. Het voorgaande wordt als zodanig door verwerende partij niet betwist. Wel meent zij dat de zaken zich thans anders voordoen ten gevolge van de wet van 13 mei 1999.

Deze wet heeft -door toevoeging van een 7/ in artikel 135, § 2, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet- ook de volgende zaak van politie binnen de bevoegdheidssfeer van de gemeenten gebracht:

“het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast”.

Volgens verwerende partij wordt haar daarmee voortaan ook “het tegengaan van openbare overlast door het handhaven van de morele openbare orde” opgedragen. Zij maakt dat inzonderheid op uit de memorie van toelichting bij de wet van 13 mei 1999, waaruit moet blijken dat de wetgever de gemeenten meer armsglag heeft willen geven “voor het daadwerkelijk voeren van een lokale veiligheidspolitiek, waartoe zij, meer nog dan vroeger, zullen worden geroepen”.

De Raad van State kan die mening van verwerende partij evenwel niet delen.

18. Inderdaad heeft de wetgever - door aan de zaken van politie waarvoor de gemeenten bevoegd zijn, het tegengaan van openbare overlast te hebben toegevoegd- klaarblijkelijk gewild om de gemeenten “wat meer armsglag te geven” voor het voeren van een veiligheidspolitiek en om hen in de mogelijkheid te stellen ter motivering van een maatregel “te verwijzen naar het bestaan van openbare overlast, zonder noodzakelijkerwijze het bewijs van inbreuk op de materiële openbare orde te moeten leveren”.

Hij heeft dat gedaan door de lat qua verstoring van de openbare orde, die vereist is opdat de gemeentelijke algemene politiebevoegdheid rechtmatig in werking gesteld kan worden, te verlagen tot het niveau van "overlast". Deze aanpassing betreft de vereiste ernst van de inbreuken, niet hun aard. De inbreuken moeten voort de materiële orde blijven raken, minstens dreigen te raken, weze het dat hun impact of hinder minder zwaarwegend moet zijn dan beweerdelijk voorheen het geval was om op grond van artikel 135, § 2, een politiemaatregel te mogen opleggen. Het blijkt niet dat de wetgever met de verruiming van het artikel 135, § 2, tweede lid, ook de inbreuken op de morele orde binnen de gemeentelijke bevoegdheidsfeer heeft willen plaatsen.

Blijkens de voorbeelden die tijdens de voorbereidende werken zijn gegeven stond met de geviseerde overlast voor ogen: geluidsoverlast, hondenpoep, het gebruik van grasmaaimachines of zaagmachines op een zondag, het buitenzetten van de vuilniszak vóór een bepaald uur, een autoalarm dat zonder aanwijsbare reden minutenlang de omgeving verstoort, toestanden van overlast in de omgeving van een (mega)dancing, zoals het voortdurend af en aan rijden van voertuigen en het achterlaten van etensresten en allerhande klein huishoudelijk afval, urineren op publieke plaatsen, in brievenbussen en tuinen (Parl. St. Kamer, 1998-99, nr. 2031/1, pp. 2, 8 en 9, en nr. 2031/4, p. 32).

Met de afdeling wetgeving van de Raad van State (Parl. St. Kamer, 1998-99, 2031/1, pp. 19-20) wordt vastgesteld dat de voorbeelden wezenlijk overeenstemmen met verstoringen van de openbare rust - welke openbare rust een aspect van de materiële openbare orde vormt.

19. De conclusie is dat, gelet op artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet en niettegenstaande de wet van 13 mei 1999, verwerende partij ten tijde van de bestreden beslissing niet gerechtigd was om politieverordeningen te nemen met het oog op de handhaving van de morele openbare orde.

De burgemeester is de verantwoordelijke overheid inzake de bestuurlijke politie op het grondgebied van de gemeente (artikel 133 Nieuwe Gemeentewet; zie ook artikel 4 van de wet op het Politieambt die de burgemeester bekleedt met de hoedanigheid van officier van bestuurlijke politie). De bestuurlijke politie (zie in dit verband artikel 14 e.v. van de wet op het politieambt) heeft de bevoegdheid onder bepaalde voorwaarden dwangmaatregelen te nemen (artikel 26 e.v. van de wet op het politieambt).

De gemeenten hebben, in het kader van hun opdracht van bestuurlijke politie, de bevoegdheid om bepaalde gedragingen door middel van politieverordeningen strafbaar te stellen. Merk op dat de Raad van State hierbij aanneemt dat de gemeente niet bevoegd is tot het handhaven van de morele openbare orde en bijgevolg inbreuken op de zedelijke openbare orde niet vermag te bestraffen.

Artikel 119 van de Nieuwe Gemeentewet, zoals van toepassing voor de inwerkingtreding van de wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties (B.S. 31 mei 1999):

De raad kan straffen stellen op de overtreding van zijn reglementen en verordeningen, tenzij een wet daarin heeft voorzien. Die straffen mogen de politiestraffen niet te boven gaan.

De politiestraffen werden geregeld in het Strafwetboek (zie o.a. artikelen 1, 28 en 38 Sw.), en omvatten onder andere de geldboete van 1 (overeenkomstig artikel 1 van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdécimes op de strafrechtelijke geldboeten gebracht op 6 EUR) tot 25 EUR (150,00 EUR).

Deze bepaling dat de door de gemeente bepaalde straffen de politiestraffen niet te boven mogen gaan, wordt hernomen in artikel 119bis van Nieuwe Gemeentewet zoals ingevoerd door de wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties (B.S. 10 juni 1999) en in artikel 4, §3 van de bestreden wet.

17.

Deze overtredingen van de gemeentelijke reglementen en verordeningen werden via de klassieke strafrechtelijke weg vervolgd, volgens de rechtspleging voorzien in het Wetboek van Strafvordering. De vaststellingen werden gedaan door de politie; de Procureur des Konings beslist vervolgens om al dan niet te vervolgen en de straf wordt uiteindelijk opgelegd door de politierechtbank, na een tegensprekelijk proces waarbij de beklaagde vrijuit de feiten kan betwisten.

B. De wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties

18.

De gemeentelijke administratieve sanctie (hierna: GAS) werd ingevoerd bij wet van 13 mei 1999. De gemeentelijke bevoegdheid werd uitgebreid met het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast. De gemeente kan een administratieve geldboete, met een maximum van 250 euro vaststellen voor overtredingen van zijn reglementen of verordeningen. Deze geldboete wordt opgelegd door de sanctionerend ambtenaar van de gemeente. Deze ambtenaar beslist over het al dan niet opleggen van de geldboete en over de hoogte ervan. Tegen de beslissing van deze ambtenaar kan door middel van een verzoekschrift beroep worden ingesteld bij de politierechtbank, respectievelijk de jeugdrechtbank voor minderjarigen.

19.

De wetgever had een dubbele bekommernis:

- Vooreerst was er de vaststelling dat vele inbreuken niet werden vervolgd en bestraft. De parketten zouden door hun werkoverlast niet langer in staat zijn deze inbreuken te vervolgen en de meeste processen-verbaal seponeren. De rechtbanken zouden de weinige zaken die wel worden vervolgd slechts met grote vertraging behandelen, waardoor de bestraffing slechts lange tijd na de inbreuk volgt. De klassieke gerechtelijke weg volstond naar oordeel van de wetgever niet om de inbreuken te behandelen.

Deze eerste bekommernis betreft bijgevolg de zorg om de bestaande regelgeving te handhaven en daartoe in een meer efficiënte procedure te voorzien.

- De ministeriële omzendbrief OOP 30bis van 3 januari 2005 aangaande de uitvoering van de wetten van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de nieuwe gemeentewet en van 17 juni 2004 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet maakt echter duidelijk dat met het begrip "openbare overlast" werd beoogd de gemeentelijke bevoegdheid uit te breiden tot inbreuken op de openbare orde, waarvan de impact of hinder minder zwaarwegend moet zijn dan wat gold onder de oude wetgeving.

Deze omzendbrief bevat de volgende omschrijving van overlast:

"De openbare overlast heeft betrekking op, voornamelijk individuele, materiële gedragingen die het harmonieuze verloop van de menselijke activiteiten kunnen verstoren en de levenskwaliteit van de inwoners van een gemeente, een wijk, een

straat, kunnen beperken op een manier die de normale druk van het sociale leven overschrijdt. Men kan openbare overlast beschouwen als lichte vormen van verstoring van de openbare rust, veiligheid, gezondheid en zindelijkheid.”

Uit het begrip “overlast” kan worden afgeleid dat de wetgever beoogde om vormen van overmatige hinder te bestraffen. Deze bekommernis betreft niet uitsluitend de handhaving, maar breidt de bevoegdheid van de gemeenten (beperkt) uit.

20.

Samengevat breidt de GAS-wet de gemeentelijke bevoegdheid uit en regelt zij de procedure tot oplegging van een GAS. Het staat hierbij aan de gemeenten om autonoom te bepalen wat al dan niet openbare overlast uitmaakt en moet worden gestraft. In theorie zou hierdoor een lokaal beleid op maat kunnen worden gevoerd.

De GAS-wet werd gaandeweg uitgebreid en versleuteld. De GAS werd uitgebreid tot minderjarigen vanaf 16 jaar (aan wie voorheen alleen via het jeugdbeschermingsrecht een beschermingsmaatregel kon worden opgelegd). De gemeente werd bevoegd de GAS toe te passen op misdrijven uit het Strafwetboek (de zgn. gemengde inbreuken).

De lijst van gemengde inbreuken omvat op vandaag ernstige misdrijven als diefstal (zonder verzwarende omstandigheden zoals inbraak), slagen en verwondingen, nachtlawaai, vernieling van bomen en afsluitingen, vandalisme en graffiti (artikel 119bis, §2, derde lid van de Nieuwe Gemeentewet).

21.

Merk op dat het oude systeem – met bestraffing door de politierechtbank – niet werd afgeschaft, maar in de praktijk veelal theoretisch is geworden.

C. De strekking van de bestreden wet

22.

De bestreden wet, die in voege treedt op 1 januari 2014, heeft een aanzienlijke wijziging aangebracht aan de bestaande wetgeving. Het betreft, zoals aangegeven in het persbericht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken “Publicatie van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties op 1 juli 2013, die in werking treedt op 1 januari 2014” van 1 juli 2013:

A. Een specifiek wetsontwerp met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties:

De artikelen 119bis en 119ter van de Nieuwe Gemeentewet zijn opgeheven om te worden vervangen door een nieuwe wet. Deze nieuwe wet waarnaar verwezen wordt in de nieuwe Gemeentewet, neemt een aantal bepalingen van voornoemde artikelen over.

B. De mogelijkheid om eenzelfde reglement inzake administratieve sancties toe te passen per zone, voor meerdere zones of per gerechtelijk arrondissement

De gemeenteraad kan nog steeds zelf straffen of administratieve sancties vastleggen. Maar het zal vanaf 1 januari 2014 ook mogelijk worden om in een meergemeentezone, na overleg tussen de gemeenteraden en advies van de politieraad, een identiek algemeen politiereglement aan te nemen en voor de hele zone toe te passen. De gemeenteraden kunnen ook beslissen om een algemeen politiereglement aan te nemen dat identiek is voor

een zone, voor meerdere zones of voor alle andere zones van hun gerechtelijke arrondissement.

Met het oog op het naleven van het institutioneel akkoord, is voorzien dat de gemeenteraden van de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, na voorafgaand overleg, een gemeenschappelijk algemeen politiereglement kunnen aannemen, na advies van de politieraden van de 6 politiezones.

C. Uitbreiding van de lijst van gemengde inbreuken waarvoor een administratieve sanctie mogelijk is, voor zover het Parket zijn akkoord heeft gegeven.

De lijst van gemengde inbreuken in de reglementering die geldt tot 31 december 2013 is de volgende:

1. Bedreigingen met een aanslag tegen personen of op eigendommen en valse inlichtingen betreffende ernstige aanslagen (art. 327 tot 330 Sw.);
2. Opzettelijke slagen en verwondingen (art. 398 Sw.);
3. Beledigingen (art. 448 Sw.);
4. Diefstal (art. 461 en 463 Sw.);
5. Vernieling of beschadiging van graven en monumenten (art. 526 van het strafwetboek);
6. Graffiti op roerende of onroerende eigendommen zonder toestemming (art. 534bis Sw.);
7. Beschadiging van onroerende eigendommen (art. 534ter Sw.);
8. Vernieling van bomen (art. 537 Sw.);
9. Vernieling van afsluitingen, verplaatsing of verwijdering van grenspalen en hoekbomen (art. 545 Sw.);
10. Opzettelijke beschadiging of vernielen van andermans onroerende goederen (art. 559,1° Sw.);
11. Nachtlawaai of nachtrumoer waardoor de rust van de inwoners kan worden verstoord (art. 561, 1° Sw.);
12. Opzettelijke beschadiging van stedelijke of landelijke afsluitingen (art. 563, 2° Sw.);
13. Feitelikheden of lichte gewelddaden (art. 563, 3° Sw.);
14. Zich in de voor het publiek toegankelijke plaatsen begeven met het aangezicht geheel of gedeeltelijk bedekt of verborgen, zodat het niet identificeerbaar is (563bis Sw.).

De lijst wordt verruimd met de volgende inbreuken:

1. Overtredingen die worden vastgelegd per Koninklijk besluit in de ministerraad overlegd, op basis van de algemene politiereglementen bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1968 betreffende de wegpolitie, met uitzondering van de overtredingen op autosnelwegen, meer bepaald:
 - a) inbreuken op stilstaan en parkeren;
 - b) inbreuken op de beschikkingen met betrekking tot het signaal C3, dat uitsluitend wordt vastgesteld met automatische toestellen zoals vermeld in artikel 62 van dezelfde wet (zie punt L voor meer details)
2. Tot de vernieling, geheel of gedeeltelijk, of het buiten werking stellen met het oog op het berokkenen van schade, van wagens, wagons en motorvoertuigen (art. 521, 3de lid, van het Strafwetboek);

Ook enkele elementen zijn uitgesloten uit de nieuwe lijst: bedreigingen om een aanslag te plegen tegen personen of eigendommen, alsook valse informatie over ernstige aanslagen. Het betreft te ernstige elementen om ze in deze categorie te behouden.

D. De lijst van de administratieve sancties en van de alternatieve maatregelen voor de sancties wordt uitgebreid om te beschikken over een uitgebreider gamma aan mogelijkheden

Vanaf 1 januari 2014 zal de gemeenteraad via haar reglement over de volgende mogelijke sancties beschikken

*1° de **administratieve boete gaande tot maximum 350 euro voor meerderjarigen en tot 175 euro maximum voor minderjarigen**, wanneer ze een inbreuk plegen tegen het reglement en de beschikkingen van de gemeenteraad of wanneer ze het tijdelijk plaatsverbod niet respecteren zoals het door de burgemeester is opgesteld;*

*2° de **administratieve schorsing** van een toestemming of een vergunning verleend door de gemeente;*

*3° de **administratieve intrekking** van een toestemming of een vergunning verleend door de gemeente;*

*4° de tijdelijke of definitieve **administratieve sluiting** van een gelegenheid.*

*Als alternatieve straf voor de administratieve boete is **een gemeenschapsdienst van maximaal 15 uur voorzien voor minderjarigen en van maximaal 30 uur voor meerderjarigen**.*

De gemeente kan beslissen om te voorzien in een gemeenschapsdienst, met als doel de overtreder bewust te doen worden van de gepleegde overlast. De gemeenschapsdienst bestaat uit het volgen van een opleiding of het leveren van een onbetaalde prestatie onder toezicht van de gemeente of van een door de gemeente aangeduide bevoegde rechtspersoon en uitgevoerd ten behoeve van een gemeentedienst of een publiekrechtelijke rechtspersoon, stichting of vereniging zonder winstgevend oogmerk die door de gemeente wordt aangeduid.

*De **bemiddeling is verplicht** voor de minderjarige en is facultatief voor een meerderjarige. Bemiddeling is een maatregel die het de overtreder toelaat om, dankzij de tussenkomst van een bemiddelaar een middel te vinden om de ondergane schade te herstellen of te vergoeden of het conflict te temperen. Het gaat ook om een alternatief voor de sanctie.*

E. Een tijdelijk plaatsverbod dat voor de burgemeester wordt mogelijk gemaakt

*Een nieuwe bepaling van de gemeentewet zal de bestuurlijke politiebevoegdheden van de burgemeester uitbreiden. Dat betekent dat de burgemeester een tijdelijk plaatsverbod kan opleggen bij een verstoring van de openbare orde die veroorzaakt wordt door individueel of collectief gedrag, of bij herhaaldelijke inbreuken op de regelgeving en ordonnanties van de gemeenteraad, en dat op eenzelfde plek in de gemeente of bij gelijkaardige gebeurtenissen in de gemeente die een verstoring van de openbare orde met zich meebrengen. De dader(s) van deze gedragingen kunnen een **plaatsverbod krijgen van 1 maand, een periode die tweemaal hernieuwbaar is**.*

De beslissing moet gemotiveerd worden op basis van de vaststelling van een verstoring van de openbare orde en moet bevestigd worden tijdens het eerstvolgende college van burgemeester en schepenen, nadat de overtreder of diens raadgever is gehoord.

F. Specifieke maatregelen voor de minderjarigen

Overeenkomstig het Regeerakkoord gaat de leeftijd vanaf dewelke een administratieve sanctie kan worden opgelegd, van 16 jaar naar 14 jaar, als een gemeente daar zo over

beslist. Er is een nieuwe aangepaste procedure voorzien voor minderjarigen, die volledig past in het beschermend kader en die toelaat de specificiteiten van de zaak in rekening te brengen, en vooral ook oog te hebben voor eerder pedagogische dan wel puur bestraffende maatregelen. Er wordt duidelijk gerefereerd aan de begeleidende diensten, die moeten erkend of aangewezen zijn door de gemeenten.

1) Leeftijd

De minderjarigen van 14 jaar en ouder zullen voortaan kunnen onderworpen worden aan de gemeentelijke administratieve sancties, voor zover de gemeenteraad dit in haar algemeen politiereglement voorziet.

2) Informatieplicht

Als de gemeenteraad in haar algemeen politiereglement voorziet dat de minderjarigen het voorwerp kunnen uitmaken van administratieve sancties, heeft zij de plicht om op een algemene wijze, via alle mogelijke communicatiemiddelen, de minderjarigen van meer dan 14 jaar van de gemeente en hun ouders of voogden te informeren van de door gemeentelijke sancties bestrafbare inbreuken en van de verschillende administratieve sancties.

Bovendien is het zo dat, wanneer een gemeenteraad in haar reglementen of verordeningen de mogelijkheid voorziet om aan een minderjarige een administratieve sanctie op te leggen voor feiten die met een administratieve sanctie bestraft kunnen worden, die gemeenteraad voorafgaandelijk het advies moet inroepen van een of meerdere organisaties met een bevoegdheid op het vlak van jongeren met betrekking tot het reglement of de verordeningen. Op voorwaarde uiteraard dat er dergelijke organisaties bestaan in de gemeente.

3) Betrokkenheid van de ouders

Er is een heel nieuwe procedure voorzien om ouders te betrekken vooraleer er een verplicht voorstel ter bemiddeling wordt gedaan, en dat op voorstel van verschillende professionele jongerenorganisaties.

In het kader van deze procedure, informeert de sanctionerend ambtenaar per aangetekende brief de vader en moeder, voogd of personen die de hoede hebben over de minderjarige, van de vastgestelde feiten en verzoekt hen om hun mondelinge of schriftelijke beschouwingen bij deze feiten of hun eventuele educatieve maatregelen mede te delen, binnen de 15 dagen na het ontvangen van het proces-verbaal of de vaststelling. Hij kan daartoe een ontmoeting vragen met vader en moeder, voogd of hoeder, desgevallend vergezeld van de betrokken minderjarige.

De sanctionerend ambtenaar kan in dit stadium van de procedure beslissen de zaak af te sluiten als hij tevreden is over de ontmoeting met de ouders of over hun opmerkingen, of nog kan hij, indien hij niet tevreden is met de opmerkingen van deze laatsten of wanneer zij zich niet hebben gemeld of geen opmerkingen hebben overgemaakt, beslissen de administratieve procedure op te starten.

4) Bemiddeling:

Wanneer de dader een minderjarige is, stelt de sanctionerende ambtenaar verplicht een bemiddeling voor. De vader en moeder, voogd of personen die over de minderjarige het gezag voeren, kunnen op hun verzoek de minderjarige tijdens de bemiddeling vergezellen.

5) Gemeenschapsdienst

Wanneer de bemiddeling faalt, kan de sanctionerende ambtenaar ten opzichte van de minderjarige een gemeenschapsdienst van maximaal 15 uur opleggen, die in verhouding is met diens leeftijd en capaciteiten en gebaseerd is op een protocolakkoord met het parket.

De ouders die het wensen kunnen op hun aanvraag de minderjarige vergezellen tijdens de uitvoering van zijn gemeenschapsdienst.

6) De aanwezigheid van een advocaat

Wanneer iemand, jonger dan 18 jaar, wordt verdacht van een misdrijf en bestraft wordt met een administratieve sanctie, stelt de ambtenaar – zoals voorzien in het huidige stelsel van de administratieve sancties – de stafhouder van de orde der advocaten daarvan in kennis. Zo kan gewaarborgd worden dat de betrokken persoon wordt bijgestaan door een advocaat.

7) Betaling van de administratieve boete

De administratieve boete blijft ten laste van de vader en moeder, voogd, of personen die over de minderjarige het gezag uitoefenen. Maar ze is de laatste mogelijkheid in geval al de overige mogelijkheden hebben gefaald.

Een minderjarige zal deze boete dus nooit zelf moeten betalen.

G. Meer vaststellende agenten met meer bevoegdheden

Door de nieuwe hervorming zullen nieuwe vaststellingagenten het aantal bestaande versterken. Het gaat om de volgende personen:

- De politieambtenaren;*
- De politieagenten;*
- De stadswachten-vaststellers;*
- De bewakingsagenten aangewezen door de gemeenteraad.*
- De provinciale ambtenaren;*
- De gewestelijke ambtenaren;*
- De personeelsleden van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden;*
- De personeelsleden van de autonome overheidsbedrijven.*

De provinciale of gewestelijke ambtenaren zullen aangewezen worden door de Gemeenteraad na eensluidend advies van de bevoegde overheden.

De personeelsleden van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en autonome overheidsbedrijven die in het kader van hun bevoegdheden door de gemeenteraad worden aangewezen.

Voor de voormelde categorieën van personeelsleden moet de gemeenteraad in de aanwijzingsakte, de artikelen van de gemeentelijke reglementen en verordeningen opsommen, die beschrijven voor welke elementen deze personen inbreuken zullen kunnen vaststellen.

De bijzondere veldwachters maken eveneens deel uit van de vaststellingsagenten, en dit binnen de grenzen van de bevoegdheden die hen zijn toegewezen.

H. Een vereenvoudigde administratieve procedure

Een vereenvoudigde administratieve procedure is voorgesteld met:

- een duurtijd van maximaal 6 maanden in geval van het opleggen van een administratieve boete en dit vanaf de vaststelling van de feiten;
 - een duurtijd van maximaal 12 maanden zodra een bemiddeling optreedt of een gemeenschapsdienst wordt toegepast en dit vanaf de vaststelling van de feiten.
- In deze nieuwe wet is recidive beter gedefinieerd. We spreken over recidive voor gemeentelijke administratieve sancties wanneer de overtreder al gesanctioneerd is voor eenzelfde inbreuk in de 24 maanden die voorafgaan aan de vaststelling van de nieuwe inbreuk.

De vaststelling worden bovendien doorgegeven in de loop van de twee maand door de vaststellingsagenten aan de sanctionerende ambtenaar en aan de Procureur des Konings wanneer het gaat om een gemengde inbreuk.

In geval van heterdaad wordt deze periode verkort tot één maand.

I. Een soepeler algemeen protocol met het parket aangepast aan de specificiteit van de gemeente

De gemeenteraad kan een algemeen en soepeler protocolakkoord met het parket sluiten, na overleg met de zonale veiligheidsraad.

Dit protocolakkoord kan de concrete modaliteiten bevatten van de procedure in geval van gemengde inbreuken, evenals de maatregelen betreffende minderjarigen.
Dit protocolakkoord mag identiek zijn voor het geheel van de politiezone.

Bij gebrek aan protocolakkoord met de concrete modaliteiten van de procedure in geval van gemengde inbreuken, wordt de procedure voorgesteld die voorzien is in het huidige stelsel van gemeentelijke administratieve sancties.

J. Organisatie en omkadering van het register van de gemeentelijke administratieve sancties

De omkadering en de voorwaarden betreffende het register van de administratieve sancties worden versterkt. De regels betreffende dit register dat niet bestond in de vroegere regelgeving zijn onmisbaar om het beheer van de administratieve sancties te verzekeren, de mogelijkheid te bieden aan de gemeenten om een echte preventiepolitiek inzake criminaliteit te voorzien, en de bescherming van de gegevens en van de persoonlijke levenssfeer te waarborgen.

K. De overtredingen betreffende het stilstaan en het parkeren

Deze wet strekt er eveneens toe de overtredingen betreffende het stilstaan en het parkeren te integreren in het systeem van de gemeentelijke administratieve sancties. Het parkeerbeleid is immers een belangrijk onderdeel van het gemeentelijk en stedelijk mobiliteitsbeleid. In overtreding geparkeerde voertuigen zorgen niet alleen voor de aantasting van de mobiliteit, maar bedreigen de veiligheid en de leefbaarheid in de stedelijke en gemeentelijke centra.

Door de invoering van het systeem van de gemeentelijke administratieve sancties voor het stilstaan en het parkeren, zullen de steden en gemeenten een effectief en efficiënt parkeerbeleid kunnen invoeren dat de doorstroming van het verkeer en de veiligheid en de leefbaarheid van iedereen ten goede moet komen.

Gelet op de specificiteit en de massaliteit van de parkeerovertredingen opteert de wet ervoor om specifieke regels en procedures voor de toepassing van het GAS-systeem in het leven te roepen. Deze zijn geïnspireerd op de huidige regels die van toepassing zijn in de verkeerswetgeving, zoals de aansprakelijkheid van de houder van de nummerplaat, enz. Bovendien wordt er uniformiteit nagestreefd voor alle steden en gemeenten inzake de toepasbare geldboetes, zodat het systeem ook transparant blijft voor de automobilist die zijn voertuig parkeert.

Naast de politie, zullen de parkeerovertredingen alleen kunnen worden vastgesteld door speciaal daartoe opgeleide gemeenteambtenaren.

Een protocolakkoord met de bevoegde procureur des Konings is terzake verplicht. Op die manier worden de rechten van de overtreder beter gevrijwaard en blijft een beroep bij een rechtbank mogelijk.

L. De onmiddellijke betaling van de gemeentelijke administratieve geldboete

Op vraag van de verschillende actoren wordt thans de onmiddellijke betaling van de gemeentelijke administratieve geldboetes voorzien. Er wordt dus bepaald dat de onmiddellijke betaling slechts van toepassing zal zijn op de louter administratieve inbreuken en de inbreuken betreffende het stilstaan en het parkeren. Deze onmiddellijke betaling zal trouwens enkel van toepassing zijn op de natuurlijke personen die noch een woonplaats, noch een vaste verblijfplaats hebben in België.

Alleen de personeelsleden van het operationele kader van de federale en de lokale politie zullen hiervan gebruik mogen maken. Deze onmiddellijke betaling zal enkel kunnen plaatsvinden met instemming van de overtreder, waarbij deze laatste op de hoogte gebracht moet worden van zijn rechten.

De louter administratieve overtredingen zullen aanleiding kunnen geven tot de onmiddellijke betaling van een maximumbedrag van 25 euro per inbreuk en een maximumbedrag van 100 euro wanneer er meer dan vier overtredingen ten laste van de overtreder werden vastgesteld. De overtredingen betreffende het stilstaan en het parkeren zullen daarentegen aanleiding kunnen geven tot de onmiddellijke betaling van een bedrag dat bij koninklijk besluit zal worden vastgelegd.

Er dient benadrukt te worden dat de onmiddellijke betaling niet kan plaatsvinden in de volgende gevallen:

- de overtreder is minder dan 18 jaar oud of valt onder het statuut van verlengde minderjarigheid of is onbekwaam verklaard;*
- één der overtredingen die bij dezelfde gelegenheid worden vastgesteld, kan geen aanleiding geven tot deze procedure.*

Elke onmiddellijke betaling leidt tot het einde van de procedure.

D. De uitwassen van de bestaande GAS-wet en maatschappelijk verzet

23.

Zowel ten aanzien van de oude GAS-wet van 1999 als ten aanzien van de bestreden wet, bestaat breed maatschappelijk verzet.

24.

Bij vele GAS-reglementen wringt het schoentje op het vlak van de duidelijkheid van de omschrijving van de strafbare gedraging:

- wat te denken van het Dendermondse verbod op “heimelijk of zonder noodzaak te kloppen of te bellen aan de deuren of vensters van de woningen”? Hoe deze boosdoeners “heimelijk” kunnen bellen of kloppen is een raadsel, nu kloppen en bellen minstens een hoorbare emissie van geluidsgolven veroorzaakt (en dus niet bijzonder heimelijk kan plaatsvinden). De noodzaak kan slechts worden achterhaald mits de benadeelde deur wordt geopend. Nu kan het best zijn dat deze gemeente met de beste bedoelingen op “belletje-trek” doelt, maar de wijze waarop dit reglement het verwoordt, is onlogisch, incoherent en niet toepasbaar.
- In Hasselt is het verboden het gelaat geheel of gedeeltelijk te bedekken, behalve voor Sinterklaas en Zwarte Piet bij sinterklaasfeesten, de Kerstman bij Kerstmis en de paashaas bij Pasen. Een letterlijke lezing van deze tekst betekent dat deze nominatief vermelde, goedheilige lieden tijdens de aan hen gewijde feesten gezichtsverhullende kledij mogen dragen, met uitsluiting van hun aardse plaatsvervangers.
- De gemeente Willebroek verbiedt het zich op een voor anderen hinderlijke wijze ophouden in of op een voor het publiek toegankelijke ruimte, waaronder een portaal, telefooncel, wachtlokaal voor een openbaar vervoermiddel, parkeergarage, rijwielstalling. Wat hinderlijk is en wat onder dit ophouden moet worden begrepen wordt niet verduidelijkt. Maar het gevaar is niet denkbeeldig dat wie in Willebroek naar oordeel van de humeurige vaststeller van dienst iets te veel tijd nodig heeft om zijn fiets te sluiten en aldus deze vaststeller hindert bij het stallen van zijn eigen rijwiel, met een GAS-boete wordt bedacht.

Deze drie voorbeelden⁵ illustreren treffend de onduidelijkheid van de gemeentelijke reglementeringen. De voorbeelden van Dendermonde en Hasselt kunnen nog worden beschouwd als taalkundige onvolkomenheden. Het voorbeeld van Willebroek is een volkomen open bepaling, zonder de minste normatieve inhoud, die naargelang de waan van de dag kan worden ingevuld en de deur open zet voor allerhande misbruiken.

25.

Het wemelt van vernietigende getuigenissen over GAS:

- De actiegroep Plasactie – een actiegroep die actie voert voor gratis en voldoende toiletten voor vrouwen (en mannen) op de Gentse Feesten - kreeg op de Gentse Feesten een GAS wegens vermeende commerciële activiteiten op een infostand. In werkelijkheid ging het om fondsenverwerving met een niet commercieel oogmerk door de verkoop van kalenders.⁶
- Een vrouw uit Herentals hangt een GAS-boete van 250 euro boven het hoofd omdat ze vier bankuittreksels in de vuilnisbank gooide toen ze een bankfiliaal verliet. Reden: het is

⁵ Meer van dit fraais kan worden geraadpleegd op <http://www.knack.be/nieuws/belgie/gas-boetes-absurd-en-asociaal-350-euro-voor-belletjetrek/article-normal-72247.html>.

⁶ <http://www.tegengas.be/index.php/evenementen/138-gas-boetes-voor-plasactie-op-de-gentse-feesten>.

verboden huishoudelijk afval te deponeren in straatvuilbakjes; er mag uitsluitend afval in van ter plekke geconsumeerde producten.⁷

- Op 1 mei 2013 kregen 308 Antwerpenaren een GAS omdat ze hun huisvuil buiten zetten terwijl het een feestdag was. Er werd hierbij extra gecontroleerd in de buurten waar het huisvuil normaal op woensdag buiten staat.⁸
- In Mechelen heeft de politie een scholier bedreigd een GAS-boete te geven voor het eten van een broodje op de trappen van de kerk. Hij werd opgepakt en drie uur vastgehouden op het politiecommissariaat.⁹

Op 11 november 2012 volgde een protestactie waarbij de deelnemers, in navolging van deze scholier, op de trappen van Mechelse kerken, een broodje of een boterham opaten.¹⁰

- Een vrouw uit Leuven kreeg op 8 juli 2013 in de Brusselse Nieuwstraat een GAS van 50 EUR omdat ze een kersenpitje op de grond gooide.¹¹
- Op 25 mei 2013 kregen 80 deelnemers aan een niet aangevraagde optocht voor voedselveiligheid een proces-verbaal.¹² De optocht zou een verboden traject hebben gevolgd, terwijl zij wel voortdurend werd begeleid door de politie. Een niet aangevraagde samenscholing van meer dan duizend Antwerpse voetbalsupporters op 28 mei 2013, die uitmondde in rellen op de Sinksenfoor, werd wel gedoogd.¹³

Na een storm van protest werd uiteindelijk geen GAS opgelegd.

Deze feiten, noch de aangehaalde gemeentelijke verordeningen, maken evident niet het voorwerp uit van deze procedure. Zij bewijzen evenwel de willekeur waarmee de GAS wordt toegepast en het geringe maatschappelijke draagvlak dat voor de GAS bestaat.

26.

213 (tweehonderdendertien!) middenveldorganisaties richtten nog voor de aanneming van de bestreden wet de volgende open brief aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers¹⁴:

Donderdag 30 mei 2013 wordt een belangrijke dag voor de samenleving en het middenveld. Het wetsvoorstel m.b.t de Gemeentelijke Administratieve Sanctie ligt dan immers ter goedkeuring voor aan onze Volksvertegenwoordigers. Het wetsvoorstel en de huidige praktijk van de Gemeentelijke Administratieve Sancties zijn moeilijk verzoenbaar met onze kijk op het gebruik van de publieke ruimte en de manier waarop we met elkaar samenleven.

Het zal u niet ontgaan zijn dat er de laatste jaren een brede consensus is ontstaan tussen middenveldorganisaties, academici en juristen. Vandaag willen we u vanuit het verzamelde middenveld een laatste keer duidelijk maken wat de impact is van de stem is die u mogelijk zal uitbrengen.

⁷ <http://www.tegengas.be/index.php/evenementen/145-vuilnisbaj>

⁸ <http://www.tegengas.be/index.php/evenementen/121-sluikstorten-1mei>

⁹ <http://www.tegengas.be/index.php/gas-beleid/82-nieuws/84-broodje-eten-op-de-trappen-het-gas-beleid-heeft-je-te-pakken>

¹⁰ <http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/regio/antwerpen/1.1479471>

¹¹ <http://www.demorgen.be/dm/nl/994/opmerkelijk/article/detail/1665864/2013/07/09/Vrouw-krijgt-GAS-boete-voor-kersenpit-in-Nieuwstraat.dhtml>

¹² <http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/regio/antwerpen/1.1640132>

¹³ <http://www.gva.be/regio-antwerpen-stad/antwerpen/vandaag-mars-van-de-schande-van-antwerp-fans.aspx>

¹⁴ www.gasboetes.be

Het voorliggend wetsvoorstel is problematisch op volgende punten:

- U kiest er voor om het principe van de scheiding der machten, een fundament van de democratie en de rechtstaat, te verlaten.*
- Door het gebruiken van het begrip ‘overlast’ zonder duidelijke grenzen af te bakenen, zet u de deur open voor willekeur.*
- U kiest voor rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid.*
- U kiest mee voor een onbezonnen leeftijdsverlaging.*
- U stemt voor een opstap naar een steeds uitdijend parallel systeem.*
- U kiest voor een aanpassing van het wettelijk kader zonder ernstige evaluatie en objectief onderzoek naar de impact van de huidige wetgeving.*

Voor deze wet stemmen is kiezen tegen de samenleving en het middenveld. De meer gedetailleerde standpunten en adviezen uit het middenveld kan u terug vinden op www.gasboete.be.

We willen u dan ook met aandrang vragen om uw stem goed te overwegen en dit wetsvoorstel niet goed te keuren. Wij geloven dat er door dialoog met alle betrokkenen een wetgevend kader kan komen dat wel een draagvlak heeft, ook bij het brede maatschappelijke middenveld.

We doen deze oproep namens 213 organisaties die u hieronder kan terug vinden. En nu is het aan u.

Ondanks het breed gedragen verzet, werd de bestreden wet middels een spoedprocedure door de Kamer van Volksvertegenwoordigers gejaagd, zonder evaluatie van de bestaande GAS-wet en zonder één hoorzitting.

Tegelijk gaven een aantal volksvertegenwoordigers, die tevens burgemeester zijn, aan de bestreden wet niet te zullen toepassen.¹⁵

27.

Dit alles bewijst dat de bestreden wet bijzonder omstreden is en geen enkel maatschappelijk draagvlak heeft.

¹⁵ <http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/politiek/1.1643223>

IV. MIDDELEN

Verzoekster heeft de eer de volgende middelen tot vernietiging voor te stellen:

A. Eerste middel - de federale wetgever overschrijdt zijn bevoegdheid

1. GESCHONDEN REFERENTIENORMEN

- Artikelen 35, 35 en 39 van de Gecoördineerde Grondwet;
- artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, artikel 6, § 4, 3°, artikel 10 en artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;

2. AANGEVOCHTEN BESCHIKKING VAN DE BESTREDEN WET

De bestreden wet regelt de gemeentelijke administratieve sancties.

Artikel 2 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1 De gemeenteraad kan straffen of administratieve sancties bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen of verordeningen, tenzij voor dezelfde inbreuken door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie, straffen of administratieve sancties worden bepaald.

§ 2 In een meergemeentezone waar de gemeenteraden van de betrokken gemeenten na een overleg, waarvan de nadere regels door de Koning bepaald kunnen worden, beslist hebben een identiek algemeen politiereglement aan te nemen, nemen de gemeenteraden van de politiezone een identiek algemeen politiereglement voor de zone aan, na advies van de raad van de betrokken politiezone.

§ 3 In de hypothese voorzien bij § 2 kunnen de gemeenteraden van de politiezone bovendien beslissen om een algemeen politiereglement aan te nemen dat identiek is voor één zone, meerdere zones of alle andere zones van hun gerechtelijk arrondissement die eveneens gebruik maken van de mogelijkheid voorzien bij § 2.

§ 4 De gemeenteraden van de negentien gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen een algemeen gemeenschappelijk politiereglement aannemen, na overleg tussen de betrokken gemeenten waarvan de nadere regels door de Koning bepaald kunnen worden en na advies van de verschillende raden van de betrokken politiezones. De gemeenteraden van de zes zones van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen bovendien gebruik maken van de mogelijkheid voorzien bij § 3.

Artikel 3, 3° van de bestreden wet bepaalt:

In afwijking van artikel 2, § 1, kan de gemeenteraad bovendien in zijn reglementen of verordeningen een administratieve sanctie voorzien zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 1°:

[...]

3° voor de volgende inbreuken die worden bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op basis van de algemene reglementen bedoeld in artikel 1,

eerste lid, van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer en met uitzondering van de overtredingen op autosnelwegen, meer in het bijzonder:

— de overtredingen betreffende het stilstaan en het parkeren;

— de overtredingen van de bepalingen betreffende verkeersbord C3, uitsluitend vastgesteld door automatisch werkende toestellen, bedoeld in artikel 62 van dezelfde wet.

Artikel 4, §1,1° van de bestreden wet bepaalt:

§ 1

De gemeenteraad kan in zijn reglementen of verordeningen in de mogelijkheid voorzien om een of meer van de volgende sancties op te leggen voor de feiten bedoeld in de artikelen 2 en 3:

1° een administratieve geldboete die maximaal 175 of 350 euro bedraagt, naargelang de overtreder minderjarig of meerderjarig is;

Artikel 29 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1. De sanctionerend ambtenaar deelt binnen de vijftien dagen na ontvangst van de vaststelling van de inbreuk, bij gewone zending, aan de overtreder de gegevens mee met betrekking tot de vastgestelde feiten en de begane inbreuk, alsmede het bedrag van de administratieve geldboete.

De administratieve boete wordt betaald door de overtreder binnen dertig dagen na de kennisgeving ervan, tenzij de overtreder binnen deze termijn zijn verweermiddelen bij gewone zending laat worden aan de sanctionerend ambtenaar. De overtreder kan binnen deze termijn op zijn verzoek worden gehoord wanneer het bedrag van de administratieve geldboete hoger ligt dan 70 euro.

§ 2. Verklaart de sanctionerend ambtenaar de verweermiddelen niet gegrond, dan brengt hij de overtreder hiervan op een met redenen omklede wijze op de hoogte met verwijzing naar de te betalen administratieve geldboete die binnen een nieuwe termijn van dertig dagen na deze kennisgeving moet worden betaald.

§ 3. Wordt de administratieve geldboete niet betaald binnen de eerste termijn van dertig dagen, dan wordt, behoudens in geval van verweermiddelen, een herinnering verstuurd met uitnodiging tot betaling binnen een nieuwe termijn van dertig dagen te rekenen vanaf de kennisgeving van die herinnering.

Artikel 46 van de bestreden wet bepaalt:

Artikel 119bis van de Nieuwe gemeentewet, ingevoegd bij de wet van 13 mei 1999 en laatstelijk gewijzigd bij de wet van 1 juni 2011, wordt vervangen door wat volgt:

De gemeenteraad kan gemeentelijke administratieve straffen en sancties opleggen overeenkomstig de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties.

3. GRIEVEN

Samenvatting van het middel

Door de gemeenten toe te laten een GAS op te leggen voor inbreuken op stilstaan en parkeren en voor overtredingen van de bepalingen betreffende verkeersbord C3, schendt de bestreden wet de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

28.

Aan uw Hof is bij artikel 142 GGW en artikel 1 van de Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof de exclusieve bevoegdheid verleend om de wetskrachtige normen te toetsen aan de regels die de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen. Die bevoegdheidsregels zijn opgenomen zowel in de Grondwet als in de wetten met betrekking tot de hervorming van de instellingen in het federale België.

29.

In het arrest van 27 mei 2010 besliste Uw Hof het volgende over de bevoegdheid van de Federale wetgever van de gewesten inzake wegverkeer¹⁶:

B.5.1. Het voormelde artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, bepaalt sinds de wijziging ervan bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 :

« De aangelegenheden bedoeld in artikel [39] van de Grondwet zijn :

[...]

VIII. Wat de ondergeschikte besturen betreft :

1° de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen, met uitzondering van :

- de regelingen die krachtens de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen opgenomen zijn in de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen;

- de regelingen die opgenomen zijn in de artikelen 5, 5bis, 70, 3° en 8°, 126, tweede en derde lid, en titel XI van de provinciewet;

- de regelingen die opgenomen zijn in de artikelen 125, 126, 127 en 132 van de nieuwe gemeentewet, voor zover zij de registers van de burgerlijke stand betreffen;

- de organisatie van en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, en de brandweer;

¹⁶ GwH 59/2010, 27 mei 2010.

- de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen.

De gewesten oefenen deze bevoegdheid uit, onverminderd de artikelen 279 en 280 van de nieuwe gemeentewet.

De gemeenteraden of de provincieraden regelen alles wat van gemeentelijk of provinciaal belang is; zij beraadslagen en besluiten over elk onderwerp dat hen door de federale overheid of door de gemeenschappen is voorgelegd.

De provinciegouverneurs, de gouverneur en de vice-gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, de arrondissementscommissarissen en de adjunct-arrondissementscommissarissen worden benoemd en afgezet door de betrokken gewestregering, op eensluidend advies van de Ministerraad.

Wanneer een gemeenschaps- of gewestregering informatie opvraagt uit de registers van de burgerlijke stand, geeft de ambtenaar van de burgerlijke stand onmiddellijk gevolg aan dat verzoek; ».

B.5.2. Artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet bepaalt :

« De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.

Meer bepaald, en voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden, worden de volgende zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd :

1° alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen, hetgeen omvat de reiniging, de verlichting, de opruiming van hindernissen, het slopen of herstellen van bouwvallige gebouwen, het verbod om aan ramen of andere delen van gebouwen enig voorwerp te plaatsen dat door zijn val schade kan berokkenen, of om wat dan ook te werpen dat voorbijgangers verwondingen of schade kan toebrengen of dat schadelijke uitwasemingen kan veroorzaken; voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, valt zij niet onder de toepassing van dit artikel;

[...] ».

B.5.3. Artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

« De Regeringen worden betrokken bij :

[...]

3° het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, [...] ».

Volgens de parlementaire voorbereiding van die bepaling (Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 21) betreft de « algemene politie » de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen, zoals :

- de politie over het wegverkeer;*
- het algemeen reglement van de scheepvaartwegen;*
- het politiereglement op de spoorwegen;*
- de politie van het personenvervoer per tram, premetro, metro, autobus en autocar;*
- de politie op de zeevaart en de luchtvaart.*

B.6.1. Aan de gewesten wordt door artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, de principiële bevoegdheid toegewezen inzake de organieke wetgeving op de gemeenten. Daartoe behoren onder meer de regeling van de gemeentelijke instellingen, de organisatie van de gemeentelijke administratieve diensten en het statuut van het gemeentepersoneel (Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, pp. 8 en 9).

B.6.2. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de aan hen toegewezen aangelegenheden. Behoudens andersluidende bepalingen heeft de bijzondere wetgever het gehele beleid inzake de door hem toegewezen aangelegenheden aan de gemeenschappen en de gewesten overgedragen.

Tot de organisatie, bevoegdheid en werking van de gemeentelijke en provinciale instellingen behoren met name de vestiging en de invordering van de gemeente- en provinciebelastingen.

B.6.3. Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de voormelde bijzondere wet voorziet uitdrukkelijk erin dat « de organisatie van en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet » tot de bevoegdheid van de federale wetgever blijven behoren.

Aldus is de federale overheid niet alleen bevoegd voor de organisatie en de bevoegdheid van de geïntegreerde politiedienst op federaal en lokaal niveau zoals bedoeld in artikel 184 van de Grondwet, maar ook voor de algemene administratieve politie en de handhaving van de openbare orde op gemeentelijk vlak.

B.6.4. Inzake politie dient evenwel rekening te worden gehouden met het voormelde artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Uit die bepaling vloeit voort dat het aannemen van « de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer » een federale bevoegdheid is gebleven, ook al moeten de Gewestregeringen bij het ontwerpen ervan worden betrokken.

B.7.1. Tot de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer behoren de algemene reglementen die de Koning op grond van artikel 1 van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968 (hierna : Wegverkeerswet), vermag vast te stellen. Dat artikel maakt deel uit van hoofdstuk I, « Algemene reglementen », van de voormelde wet.

Ter uitvoering van die machtiging is het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer genomen. Luidens artikel 1, eerste lid, ervan geldt dat reglement « voor het verkeer op de openbare weg en het gebruik ervan, door voetgangers, voertuigen, trek-, last- of rijdieren en vee ». In artikel 2 worden verschillende begrippen gedefinieerd. Titel II preciseert de verkeersregels. Titel III heeft betrekking op de verkeerstekens.

B.7.2. Naast de machtiging tot het vaststellen van algemene reglementen voorziet de Wegverkeerswet in de mogelijkheid tot het uitvaardigen van aanvullende reglementen. Zo belast artikel 2 bijvoorbeeld de gemeenteraden ermee reglementen vast te stellen die enkel gelden voor de op het grondgebied van hun gemeente gelegen openbare wegen. De artikelen 2, 2bis en 3 van de Wegverkeerswet maken deel uit van hoofdstuk II, « Aanvullende reglementen ».

De aanvullende reglementen hebben aldus een bijzonder toepassingsgebied en strekken ertoe de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden. Uit hun aard zelf kunnen aanvullende verkeersreglementen geen regels van algemene politie bevatten.

B.7.3. De bestreden bepalingen voorzien in de mogelijkheid voor gemeenten om concessiehouders en autonome gemeentebedrijven in te schakelen bij het voeren van een lokaal parkeerbeleid. Het bestreden artikel 14 machtigt meer bepaald de gemeenten om parkeergelden te bepalen in het kader van concessies of beheersovereenkomsten inzake het parkeren op de openbare weg. Het bestreden artikel 15 machtigt de steden en gemeenten en hun concessiehouders en de autonome gemeentebedrijven om de identiteit van de houder van de nummerplaat op te vragen bij de overheid die is belast met de inschrijving van de voertuigen in overeenstemming met de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het bestreden artikel 16 bepaalt dat de retributies, belastingen of parkeergelden ten laste van de houder van de nummerplaat worden gelegd.

Zoals blijkt uit de inleidende zin van artikel 1 van de wet van 22 februari 1965, kan de door de bestreden bepalingen ingevoerde regeling inzake parkeergelden en inzake de inning en tenlastelegging daarvan, slechts toepassing vinden wanneer de gemeenteraden, overeenkomstig de wetgeving en de reglementen op de politie van het wegverkeer, reglementen inzake het parkeren vaststellen, die betrekking hebben op parkeren voor een beperkte tijd, het betaald parkeren en het parkeren op plaatsen voorbehouden aan houders van een gemeentelijke parkeerkaart.

B.7.4. Daaruit volgt dat de bestreden bepalingen, aangezien zij het domein van de aanvullende verkeersreglementen betreffen, tot de bevoegdheid van de gewesten behoren en de in het middel aangevoerde bepalingen schenden.

Hieruit volgt dat de federale wetgever bevoegd is voor de algemene administratieve politie en de handhaving van de openbare orde op gemeentelijk vlak, terwijl de gewestwetgever bevoegd is voor de aanvullende reglementen die ertoe strekken de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden. De gewestwetgever is bevoegd voor de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen en met name de vestiging en de invordering van de gemeente- en provinciebelastingen.

Uw Hof bevestigde deze rechtspraak in het arrest van 28 maart 2013¹⁷ als antwoord op een prejudiciële vraag naar de verenigbaarheid van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid met de bevoegdheidsverdeling zoals bepaald in de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

30.

Artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt:

« Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen; de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek zijn hierop van toepassing, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere inbreuken door een decreet kunnen worden gesteld.

Het eensluidend advies van de Ministerraad is vereist voor iedere beraadslaging in de Gemeenschaps- of Gewestregering over een voorontwerp van decreet waarin een straf of een strafbaarstelling is opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet.

Binnen de grenzen vermeld in het eerste lid, kunnen de decreten :

1° de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering ressorteren;

2° de bewijskracht regelen van processen-verbaal;

3° de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben ».

Uw Hof besliste voorts in het arrest nr. 62/2010¹⁸ van 27 mei 2010 dat de bevoegdheid van de gewestwetgever – in dit arrest ging het over de gewestelijke bevoegdheid inzake afvalstoffen - de bevoegdheid inhoudt om ervoor te kiezen om de bepalingen die hij aanneemt, gepaard te laten gaan met strafrechtelijke sancties op grond van artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, om ervan af te zien, om andere maatregelen te kiezen of om de lokale overheden ertoe te machtigen administratieve sancties op te leggen.

31.

De bestreden wet staat de gemeenten toe te laten een GAS op te leggen voor inbreuken op stilstaan en parkeren. De bestreden wet bepaalt niet om welke inbreuken het gaat en beperkt deze niet. Volgens artikel 3, 3° van de bestreden wet gaat het om inbreuken op basis van de algemene reglementen, waarvan de lijst door de Koning zal worden vastgesteld, bij een besluit na overleg in de Ministerraad.

Aanvankelijk zou dit beperkt blijven tot inbreuken op artikel 23.1 tot en met 27bis Wegcode in verband met stilstaan en parkeren.¹⁹ De minister gaf in de Memorie van Toelichting aan dat de inbreuken die in het KB opgenomen zullen worden beperkt zullen blijven tot die inbreuken waarvoor de federale overheid bevoegd is.

In de Memorie van Toelichting wordt vermeld:

“Overeenkomstig de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, is de bevoegdheid voor de regelgeving inzake het stilstaan en parkeren van voertuigen thans verdeeld over de federale

¹⁷ GwH 48/2013, 28 maart 2013.

¹⁸ GwH 27 mei 2010, nr. 62/2010,.

¹⁹ Koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, B.S. 9 december 1975.

overheid en de Gewesten²⁰. Het Grondwettelijk Hof heeft de bevoegdheid van de gewesten inzake het parkeerbeleid bevestigd.”

Daarnaast bepaalt de memorie van toelichting bij het wetsontwerp het volgende²¹:

“Dit wetsontwerp beoogt tevens om de overtredingen betreffende het stilstaan en parkeren in het GAS-systeem op te nemen. Het parkeerbeleid is immers een belangrijk onderdeel van **het gemeentelijk en stedelijk mobiliteitsbeleid**. In overtreding geparkeerde voertuigen zorgen niet alleen voor de aantasting van de mobiliteit, maar bedreigen de veiligheid en de leefbaarheid in de stedelijke en gemeentelijke centra. Op dit ogenblik is het parkeren voor een beperkte tijd, hetzij door het betalend parkeren, hetzij door de blauwe zone, en het parkeren met een parkeerkaart reeds een gemeentelijke aangelegenheid met een retributiesysteem dat wordt georganiseerd door de gemeente zelf of door de inzet van parkeerwachters.

Nochtans hebben de steden en gemeenten geen greep op de voertuigen die geparkeerd worden op plaatsen waar dit verboden is. Zij kunnen wel optreden tegen voertuigen die het retributiesysteem niet naleven, maar niet tegen voertuigen die hinderlijk of gevaarlijk geparkeerd zijn. Dit betekent paradoxaal genoeg dat men minder risico loopt door te parkeren waar het verboden is dan door te parkeren aan een parkeerautomaat.

Door de invoering van het GAS-systeem voor het stilstaan en parkeren, zullen de steden en gemeenten een effectief en efficiënt **parkeerbeleid** kunnen invoeren dat de doorstroming van het verkeer en **de veiligheid en de leefbaarheid van iedereen** ten goede moet komen.

Het verslag van de besprekingen vermeldt voorts²²:

Het wetsontwerp beoogt tevens om de overtredingen betreffende het stilstaan en parkeren in het GAS-systeem op te nemen. Dat was ook de wens van de burgemeesters die in het kader van de totstandkoming van het wetsontwerp werden geconsulteerd. **Op die manier kunnen de gemeenten een effectief en efficiënt parkeerbeleid voeren dat de doorstroming van het verkeer en de veiligheid en de leefbaarheid van iedereen ten goede moet komen.** De beleidsoptie is zeker niet in de eerste plaats ingegeven door financiële overwegingen.

Gelet op de specificiteit en de massaliteit van de parkeerovertredingen werd ervoor geopteerd om specifieke regels en procedures voor de toepassing van het GAS-systeem in het leven te roepen. Die procedures zijn geïnspireerd op de huidige regels die van toepassing zijn in de verkeerswetgeving, zoals de aansprakelijkheid van de houder van de nummerplaat, de toepassing van het systeem van de onmiddellijke inning, enz. Er wordt gestreefd naar uniformiteit voor alle steden en gemeenten inzake de toepasbare geldboetes, zodat het systeem ook transparant blijft voor de automobilist die zijn voertuig parkeert. Hetzelfde zal gelden voor de uitvoeringsbepalingen. Naast de politie, zullen de parkeerovertredingen alleen kunnen worden vastgesteld door speciaal daartoe opgeleide gemeenteambtenaren.

De memorie verwijst naar de bestraffing van foutparkeren, d.i. parkeren op plaatsen waar het krachtens de Wegcode nooit is toegelaten te parkeren, ook niet tegen betaling of voor een beperkte tijd. Zij beperkt het toepassingsgebied van de nieuwe wet evenwel niet tot foutparkeren.

²⁰ Memorie van Toelichting DOC 53 2712/001, blz. 50-51.

²¹ Memorie van Toelichting DOC 53 2712/001, blz. 5.

²² Verslag DOC 53 2712/006, blz. 42.

Integendeel, aangezien de bestreden wet beoogt de gemeenten toe te laten een effectief en efficiënt parkeerbeleid te kunnen invoeren dat de doorstroming van het verkeer en de veiligheid en de leefbaarheid van iedereen ten goede moet komen, moet het begrip “inbreuken inzake op stilstaan en parkeren” breed worden opgevat.

32.

De Raad van State stelt in zijn advies²³:

“Het spreekt derhalve vanzelf dat de bevoegdheid die bij het voorontwerp aan de gemeenten wordt verleend om een sanctie in te voeren voor overtredingen inzake het stilstaan en parkeren, enkel kan slaan op de overtredingen inzake stilstaan en parkeren die volgens de hierboven genoemde rechtspraak een federale bevoegdheid zijn gebleven.”

De bespreking van dit onderdeel van het ontwerp van de bestreden wet gaf aanleiding tot vragen over de bevoegdheid van de federale wetgever²⁴:

Het wetsontwerp neemt ook de overtredingen inzake stilstaan en parkeren op in de GAS-boeteregeling. Hoewel de spreker niet gekant is tegen een dergelijke verruiming van de regeling, heeft hij niettemin bedenkingen bij de bevoegdheid terzake van de federale overheid. In dat verband verwijst hij naar het advies van de Raad van State, die stelt dat “de bevoegdheid die bij het voorontwerp aan de gemeenten wordt verleend om een sanctie in te voeren voor overtredingen inzake het stilstaan en parkeren, enkel kan slaan op de overtredingen inzake stilstaan en parkeren die volgens de hierboven genoemde rechtspraak [van het Grondwettelijk Hof] een federale bevoegdheid zijn gebleven.” (DOC 53 2712/001, blz. 51). In dat verband verwijst de heer Clerfayt naar arrest nr. 48/2013 van 28 maart 2013, waarin het Grondwettelijk Hof oordeelde dat een federale wet die gemeenten machtigt parkeerheffingen op te leggen, de regels ter verdeling van de bevoegdheid tussen de federale en de gewestelijke overheid schendt.

En voorts²⁵:

De heer Ben Weyts (N-VA) wijst op het advies van de Raad van State, die eraan herinnert dat, overeenkomstig de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, de bevoegdheid voor de regelgeving inzake het stilstaan en parkeren van voertuigen thans verdeeld is over de federale overheid en de Gewesten (DOC 53 2712/001, blz. 50-51). Het Grondwettelijk Hof heeft de bevoegdheid van de gewesten inzake het parkeerbeleid bevestigd. Daarnaast bepaalt de memorie van toelichting bij het wetsontwerp het volgende (DOC 53 2712/001, blz. 5): “Dit wetsontwerp beoogt tevens om de overtredingen betreffende het stilstaan en parkeren in het GAS systeem op te nemen. Het parkeerbeleid is immers een belangrijk onderdeel van het gemeentelijk en stedelijk mobiliteitsbeleid. (...) Op dit ogenblik is het parkeren voor een beperkte tijd, hetzij door het betalend parkeren, hetzij door de blauwe zone, en het parkeren met een parkeerkaart reeds een gemeentelijke aangelegenheid met een retributiesysteem dat wordt georganiseerd door de gemeente zelf of door de inzet van parkeerwachters.” De Raad van State stelt in zijn advies (DOC 53 2712/001, blz. 51): “Het spreekt derhalve vanzelf dat de bevoegdheid die bij het voorontwerp aan de gemeenten wordt verleend om een sanctie in te voeren voor overtredingen inzake het stilstaan en parkeren, enkel kan slaan op de overtredingen inzake stilstaan en parkeren die volgens de hierboven genoemde rechtspraak een federale bevoegdheid zijn gebleven.”. Worden in de memorie van toelichting geen verwachtingen gecreëerd in verband met mogelijke

²³ Memorie van Toelichting DOC 53 2712/001, blz. 51.

²⁴ Verslag DOC 53 2712/006, blz. 35.

²⁵ Verslag DOC 53 2712/006, blz. 59.

administratieve sancties in de zin van artikel 4 betreffende het parkeerbeleid die, gelet op het advies van de Raad van State met verwijzing naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, niet zullen kunnen worden ingelost?

De minister antwoordde onder andere²⁶:

Over het vraagstuk van de bevoegdheid voor de regeling inzake de gemeentelijke administratieve sancties, kan de minister verzekeren dat de federale Staat wel degelijk op dat gebied bevoegd is. De hiervoor ter sprake gebrachte rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, vooral in het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, heeft betrekking op betaald parkeren van voertuigen, wat niets te maken heeft met de regeling inzake de gemeentelijke administratieve sancties.

En voorts²⁷:

De minister legt uit dat de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waarnaar verwezen wordt, handelt over gevallen over inbreuken die niet in het Strafwetboek stonden. Dat is hier niet het geval, aangezien het gaat om feiten waarvoor een sanctie is bepaald in het Strafwetboek. Het gaat in die gevallen dus nog steeds om een federale bevoegdheid. Enkel indien het parket akkoord gaat, kan voor die inbreuken een administratieve sanctie worden opgelegd. De draagwijdte aangaande de federale bevoegdheid inzake het parkeerbeleid wordt verduidelijkt in artikel 3, 3°, van het wetsontwerp. Mevrouw Zoé Genot (Ecolo-Groen) merkt op dat in de eerste paragraaf wordt bepaald dat een gemeenteraad een of meerdere sancties kan opleggen, terwijl het voorontwerp slecht een enkele sanctie voorziet. Wat betekent het verschil inhoudelijk?

De minister benadrukt dat het wetsontwerp wat deze punten betreft inhoudelijk niets wijzigt aan de bestaande situatie. Er worden elementen uit de Nieuwe Gemeentewet overgenomen, zonder er iets aan te veranderen.

De antwoorden van de minister schijnen te berusten op een verkeerde opvatting over de rechtspraak van Uw Grondwettelijk Hof. De minister schijnt uit het oog te zijn verloren dat de rechtspraak van Uw Hof de federale, dan wel de gewestelijke bevoegdheid afbakent in functie van de vraag of de aangenomen reglementering van algemene, dan wel van aanvullende aard is.

33.

In de mate dat de bestreden wet er toe strekt de GAS in te voeren als instrument in het kader van het gemeentelijk en stedelijk mobiliteitsbeleid en parkeerbeleid, en het kunnen aanpassen van de verkeersreglementering aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden, behoort het tot de uitsluitende en noodzakelijke bevoegdheid van de gewestwetgever om de steden en gemeenten te machtigen de GAS in te voeren.

Dat de beoogde inbreuken zullen worden bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op basis van de algemene reglementen bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer en met uitzondering van de overtredingen op autosnelwegen, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat de federale wetgever rechtstreeks ingrijpt in het gemeentelijk en stedelijk mobiliteitsbeleid en parkeerbeleid en het bijgevolg tot de bevoegdheid van de gewestwetgever behoort om de GAS in te voeren.

²⁶ Verslag DOC 53 2712/006, blz. 46

²⁷ Verslag DOC 53 2712/006, blz. 59-60.

34.

De wetgever is bij het aannemen van de bestreden wet voorts uit het oog verloren dat reglementen inzake stilstaan en parkeren eveneens door de gemeenten kunnen worden aangenomen om toevallige en tijdelijke toestanden te regelen.²⁸ Hetzelfde geldt voor de inbreuken betreffende de overtreding van het verkeersbord C3.

Voorheen steunde de bevoegdheid van de gemeenten op artikel 2 e.v. van de Wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, thans is deze materie geregeld door de onderscheiden gewestwetgevers.²⁹ Inderdaad behoort het aannemen van aanvullende reglementen met het oog op het regelen van toevallige en tijdelijke toestanden tot de bevoegdheid van de gewestwetgever.

De federale wetgever overschrijdt bijgevolg zijn bevoegdheid in de mate dat de bestreden wet de gemeenten machtigt de GAS in te voeren om inbreuken inzake stilstaan en parkeren en het miskennen van het verkeersbord C3 te beteugelen en deze inbreuken een overtreding inhouden van aanvullende reglementen aangenomen met het oog op het regelen van toevallige en tijdelijke toestanden.

35.

In zoverre de federale wetgever de gemeenteraden onbeperkt bevoegd maakt voor het administratief sanctioneren van de inbreuken op stilstaan en parkeren schendt zij de bevoegdheidsverdelende regels, zoals bepaald in de Grondwet en Bijzondere wetten.

Het middel is gegrond

B. Tweede middel - inzake het wettigheidsbeginsel in strafzaken

1. GESCHONDEN REFERENTIENORMEN

- Artikelen 5, 6, 7, 10 en 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol EVRM;
- Artikelen 9, 14, 15, 19 en 21 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten goedgekeurd bij wet van 15 mei 1981;
- Artikelen 10, 11, 12, 14, 19, 26, 41, 151 en 162 van de Gecoördineerde Grondwet;
- Artikel 7 van het decreet van 2 maart 1791 tot afschaffing van het gildewezen (decreet d'Allarde), dat bepaalt dat het te rekenen van de afkondiging ervan, het aan eenieder vrijstaat, naar goeddunken, elke handel te drijven of elk beroep, bedrijf of ambacht uit te oefenen;
- artikel 6, §1, VI van de Bijzondere wet tot hervorming van de instellingen (B.S. 15 augustus 1980);
- Het wettigheidsbeginsel in strafzaken en het algemeen rechtsbeginsel van rechtszekerheid en evenredigheid;

²⁸ Zie bv.: RvS 28 juni 1996, nr. 60.623, met betrekking tot een reglement betreffende de uitrusting van de openbare weg met de verkeersdrempels teneinde de ongemakken en de gevaren voor het verkeer te verhelpen die voortvloeien uit werken waarvan de duur en het doel beperkt zijn.

²⁹ Zie bv. voor Vlaanderen: het decreet van 16 mei 2008 betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van de verkeerstekens

2. AANGEVOCHTEN BESCHIKKING VAN DE BESTREDEN WET

De bestreden wet regelt de gemeentelijke administratieve sancties.

Artikel 2 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1 De gemeenteraad kan straffen of administratieve sancties bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen of verordeningen, tenzij voor dezelfde inbreuken door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie, straffen of administratieve sancties worden bepaald.

§ 2 In een meergemeentezone waar de gemeenteraden van de betrokken gemeenten na een overleg, waarvan de nadere regels door de Koning bepaald kunnen worden, beslist hebben een identiek algemeen politiereglement aan te nemen, nemen de gemeenteraden van de politiezone een identiek algemeen politiereglement voor de zone aan, na advies van de raad van de betrokken politiezone.

§ 3 In de hypothese voorzien bij § 2 kunnen de gemeenteraden van de politiezone bovendien beslissen om een algemeen politiereglement aan te nemen dat identiek is voor één zone, meerdere zones of alle andere zones van hun gerechtelijk arrondissement die eveneens gebruik maken van de mogelijkheid voorzien bij § 2.

§ 4 De gemeenteraden van de negentien gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen een algemeen gemeenschappelijk politiereglement aannemen, na overleg tussen de betrokken gemeenten waarvan de nadere regels door de Koning bepaald kunnen worden en na advies van de verschillende raden van de betrokken politiezones. De gemeenteraden van de zes zones van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen bovendien gebruik maken van de mogelijkheid voorzien bij § 3.

Artikel 3 van de bestreden wet bepaalt:

In afwijking van artikel 2, § 1, kan de gemeenteraad bovendien in zijn reglementen of verordeningen een administratieve sanctie voorzien zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 1°:

1° voor inbreuken bedoeld in de artikelen 398, 448 en 521, derde lid, van het Strafwetboek;

2° voor inbreuken bedoeld in de artikelen 461, 463, 526, 534bis, 534ter, 537, 545, 559, 1°, 561, 1°, 563, 2° en 3° en 563bis van het Strafwetboek;

3° voor de volgende inbreuken die worden bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op basis van de algemene reglementen bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer en met uitzondering van de overtredingen op autosnelwegen, meer in het bijzonder:

– de overtredingen betreffende het stilstaan en het parkeren;

– de overtredingen van de bepalingen betreffende verkeersbord C3, uitsluitend vastgesteld door automatisch werkende toestellen, bedoeld in artikel 62 van dezelfde wet.

Artikel 4 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1 De gemeenteraad kan in zijn reglementen of verordeningen in de mogelijkheid voorzien om een of meer van de volgende sancties op te leggen voor de feiten bedoeld in de artikelen 2 en 3:

1° een administratieve geldboete die maximaal 175 of 350 euro bedraagt, naargelang de overtreder minderjarig of meerderjarig is;

2° de administratieve schorsing van een door de gemeente verleende toestemming of vergunning;

3° de administratieve intrekking van een door de gemeente verleende toestemming of vergunning;

4° de tijdelijke of definitieve administratieve sluiting van een inrichting.

§ 2 De gemeenteraad kan in zijn reglementen of verordeningen voorzien in de volgende alternatieve maatregelen voor de administratieve geldboete bedoeld in § 1, 1°:

1° de gemeenschapsdienst, gedefinieerd als zijnde een prestatie van algemeen belang uitgevoerd door de overtreder ten gunste van de collectiviteit;

2° de lokale bemiddeling, gedefinieerd als zijnde een maatregel die het voor de overtreder mogelijk maakt om, door tussenkomst van een bemiddelaar, de veroorzaakte schade te herstellen of schadeloos te stellen of om het conflict te doen bedaren.

§ 3 De door de gemeenteraad vastgestelde straffen mogen de politiestraffen niet te boven gaan.

§ 4 In afwijking van § 1 kan voor de in artikel 3, 3°, bedoelde inbreuken alleen een administratieve geldboete zoals bedoeld in § 1, 1°, worden opgelegd.

Deze inbreuken worden door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad ingedeeld in vier categorieën waarbij het bedrag van de daaraan verbonden administratieve geldboetes wordt bepaald in functie van de ernst van de bedreiging die zij betekenen voor de verkeersveiligheid en de mobiliteit.

§ 5 Indien de gemeenteraad in zijn reglementen of verordeningen de mogelijkheid voorziet om de administratieve sanctie bepaald in § 1, 1°, ten aanzien van minderjarigen op te leggen voor de feiten bedoeld in de artikelen 2 en 3 wint hij vooraf het advies in betreffende dat reglement of die verordening van het orgaan of de organen die een adviesbevoegdheid hebben in jeugdzaken, voor zover het aanwezig is of zij aanwezig zijn in de gemeente.

Artikel 5 van de bestreden wet bepaalt:

De gemeenteraad kan voor dezelfde inbreuken op zijn reglementen en verordeningen niet tegelijkertijd in een strafsanctie en in een administratieve sanctie voorzien.

Artikel 6 van de bestreden wet bepaalt:

§1 De in artikel 4, § 1, 1°, bedoelde administratieve geldboete wordt opgelegd door de sanctionerend ambtenaar.

§ 2 De sanctionerend ambtenaar beantwoordt aan de door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, vastgelegde kwalificatie- en onafhankelijkheidsvoorwaarden.

§ 3 De sanctionerend ambtenaar wordt door de gemeenteraad aangewezen en kan niet tegelijkertijd de persoon zijn die, met toepassing van de artikelen 20 en 21, de inbreuken vaststelt en de persoon die de bemiddelingsprocedure leidt. Hij kan tevens door meerdere gemeenten worden aangewezen.

Artikel 7 van de bestreden wet bepaalt:

De administratieve sanctie is proportioneel in functie van de zwaarte van de feiten die haar verantwoorden en in functie van de eventuele herhaling. Herhaling bestaat wanneer de

overtreder reeds werd gesanctioneerd voor eenzelfde inbreuk binnen de vierentwintig maanden voorafgaand aan de nieuwe vaststelling van de inbreuk.

De vaststelling van meerdere samenlopende inbreuken op dezelfde reglementen of verordeningen, geeft aanleiding tot één enkele administratieve sanctie, in verhouding tot de ernst van het geheel van de feiten.

Artikel 14, §2 van de bestreden wet bepaalt:

De vader en moeder, voogd of personen die de minderjarige onder hun hoede hebben, zijn burgerlijk aansprakelijk voor de betaling van de administratieve geldboete.

Artikel 17 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1 Een procedure van ouderlijke betrokkenheid kan worden voorzien voorafgaand aan het aanbod tot bemiddeling, tot gemeenschapsdienst of, desgevallend, de oplegging van een administratieve geldboete.

§ 2 In het kader van deze procedure, informeert de sanctionerend ambtenaar per aangetekende brief de vader en moeder, voogd of personen die de hoede hebben over de minderjarige, over de vastgestelde feiten en verzoekt hen om, onmiddellijk na het ontvangen van het proces-verbaal of de vaststelling bedoeld in artikel 21, hun mondelinge of schriftelijke opmerkingen mee te delen over deze feiten en de eventueel te nemen opvoedkundige maatregelen. Hij kan hiertoe een ontmoeting vragen met de vader en moeder, de voogd of de personen die de minderjarige onder hun hoede hebben en de minderjarige.

§ 3 Na de in § 2 bedoelde opmerkingen te hebben ingewonnen en/of de minderjarige overtreder te hebben ontmoet, evenals zijn vader, moeder, voogd of personen die er de hoede over uitoefenen en indien hij tevreden is over de educatieve maatregelen die door deze laatsten werden voorgesteld, kan de sanctionerend ambtenaar hetzij de zaak in dit stadium van de procedure afsluiten, hetzij de administratieve procedure opstarten.

Titel II, Hoofdstuk 3 van de bestreden wet bepaalt de administratieve procedure, van toepassing bij het opleggen van een GAS door een sanctionerend ambtenaar (de administratieve geldboete, de alternatieve maatregelen zoals gemeenschapsdienst en bemiddeling en de procedure van ouderlijke betrokkenheid). De artikelen 20 tot 22 van de bestreden wet (afdeling 1 van hoofdstuk 3 van Titel II van de bestreden wet) stellen de wijze vast waarop de inbreuken die aanleiding kunnen geven tot een GAS worden vastgesteld. Deze bepalingen stellen de personen vast die de bevoegdheid hebben vaststellingen te doen. Afdelingen 2 en 3 van hoofdstuk 3 van titel II van de bestreden wet stellen de procedure vast tot opleggen van een GAS. Afdeling 2 bepaalt dat de wijze van beteugeling van een gemengde inbreuk wordt vervolgd op de wijze bepaald in een protocolakkoord (artikel 23,§1 van de bestreden wet) dan wel na een beslissing van de Procureur des Konings (artikel 23, §§ 2 en 3 van de bestreden wet). Voor inbreuken inzake stilstaan en parkeren is in een onderscheiden procedure voorzien (artikel 29 van de bestreden wet).

Titel II, Hoofdstuk 4 van de bestreden wet voorziet in een beroepsprocedure, overeenkomstig de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek.

Artikel 45 van de bestreden wet bepaalt:

De schorsing, de intrekking en de sluiting, bedoeld in artikel 4, § 1, 2° tot 4°, worden opgelegd door het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege.

Zij kunnen slechts worden opgelegd nadat de overtreder een voorafgaande verwittiging heeft gekregen. Deze verwittiging bevat een uittreksel van het overtreden reglement of van de overtreden verordening.

De gemeenteraad bepaalt de manier waarop deze sancties ter kennis van de overtreder worden gebracht.

Artikel 46 van de bestreden wet bepaalt:

Artikel 119bis van de Nieuwe gemeentewet, ingevoegd bij de wet van 13 mei 1999 en laatstelijk gewijzigd bij de wet van 1 juni 2011, wordt vervangen door wat volgt:

De gemeenteraad kan gemeentelijke administratieve straffen en sancties opleggen overeenkomstig de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties.

Artikel 47 van de bestreden wet bepaalt:

In dezelfde wet [Nieuwe Gemeentewet] wordt een artikel 134sexies ingevoegd, luidende:

*“Art. 134sexies. § 1. De burgemeester kan, in geval van verstoring van de openbare orde veroorzaakt door individuele of collectieve gedragingen, of in geval van herhaaldelijke inbreuken op de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad gepleegd op eenzelfde plaats of ter gelegenheid van gelijkaardige gebeurtenissen en die een verstoring van de openbare orde of **een overlast** met zich meebrengen, beslissen over te gaan tot een tijdelijk plaatsverbod van een maand, tweemaal hernieuwbaar, jegens de dader of de daders van deze gedragingen.*

[...]

De bestreden bepalingen worden zowel op zichzelf aangevochten, als in hun samenlezing met artikel 135, §2, 7° van de Nieuwe Gemeentewet (zoals ingevoerd door artikel 7 van de wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, B.S. 10 juni 1999) , dat bepaalt:

§ 2

De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.

Meer bepaald, en voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden, worden de volgende zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd:

[...]

*7° het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare **overlast**.*

3. GRIEVEN

Eerste onderdeel

Samenvatting van het middelonderdeel

De niet omschreven begrippen “overlast” en “openbare overlast” houden een onbeperkte en niet normatief afgebakende toewijzing van handhavingsbevoegdheden in aan de gemeente, in strijd met het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel, in samenhang gelezen met artikel 10 en 11 GGW, alsook met de bevoegdheidsverdelende regels.

36.

De artikelen 12 en 14 van de Grondwet bepalen :

« Art. 12. De vrijheid van de persoon is gewaarborgd.

Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.

Behalve bij ontdekking op heterdaad kan niemand worden aangehouden dan krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter, dat moet worden betekend bij de aanhouding of uiterlijk binnen vierentwintig uren ».

« Art. 14. Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet.

Vermits de in het geding zijnde bepalingen niet worden bekritiseerd in zoverre zij een straf invoeren, maar enkel in zoverre zij bepaalde gedragingen strafbaar stellen, is artikel 14 van de Grondwet vreemd aan de eerste twee vragen die door de verwijzende rechter worden gesteld ».

37.

Artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.

2. Dit artikel staat niet in de weg aan het vonnis en de straf van iemand die schuldig is aan een handelen of nalaten, hetwelk ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde, een misdrijf was overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen welke door de beschaafde volken worden erkend ».

38.

Uw Grondwettelijk Hof oordeelt in een vaststaande rechtspraak³⁰:

³⁰ Bewoordingen ontleend aan GwH 14 oktober 2010, nr. 111/2010; zie voorts: GwH 16 december 2010, nr. 140/2010; GwH 16 september 2010, nr. 99/2010; GwH 27 mei 2010, nr. 62/2010; GwH 25 februari 2010, nr. 17/2010; GwH 5 mei 2009, nr. 76/2009; GwH 11 maart 2009, nr. 39/2009; GwH 12 februari 2009, nr. 17/2009; GwH 30 oktober 2008, nr. 143/2008; GwH 27 mei 2008, nr. 82/2008; GwH 10 april 2008, nr. 61/2008; GwH 4 maart 2008, nr. 36/2008; GwH 19 december 2007, nr. 154/2007; GwH 14 juni 2006, nr. 98/2006; GwH 17 mei 2006, nr. 81/2006; GwH 10 mei 2006, nr. 71/2006; GwH 15 maart 2006, nr. 40/2006; GwH 20 oktober 2005, nr. 156/2005; GwH 11 mei 2005, nr. 92/2005.

B.4.3. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om te bepalen in welke gevallen en in welke vorm strafvervolging mogelijk is, waarborgt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat niet zover dat het de wetgever ertoe verplicht elk aspect van het misdrijf zelf te regelen.³¹ Een delegatie aan een andere overheid is niet in strijd met dat beginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.³²

39.

De bestreden wet en de in het middel aangehaalde bepalingen, zowel op zichzelf als samengelezen met artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet, machtigen de gemeente een GAS op te leggen voor de overtreding van politieverordeningen die er toe strekken alle vormen van openbare overlast tegen te gaan.

Voorts wordt de burgemeester gemachtigd een tijdelijk, hernieuwbaar plaatsverbod op te leggen in geval van verstoring van de openbare orde veroorzaakt door individuele of collectieve gedragingen, of in geval van herhaaldelijke inbreuken op de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad gepleegd op eenzelfde plaats of ter gelegenheid van gelijkaardige gebeurtenissen en die een verstoring van de openbare orde of een overlast met zich meebrengen (zie het nieuwe artikel 134sexies van de Nieuwe Gemeentewet zoals ingevoerd door artikel 47 van de bestreden wet).

Noch de bestreden wet, noch het reeds bestaande artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet omschrijven de normatieve inhoud van de gehanteerde begrippen “overlast” en “openbare overlast”.

40.

De omzendbrief OOP 30bis³³ beperkt zich tot de volgende – vage - omschrijving:

‘Openbare overlast heeft betrekking op, voornamelijk individuele, materiële gedragingen die het harmonieuze verloop van de menselijke activiteiten kunnen verstoren en de levenskwaliteit van de inwoners van een gemeente, een wijk, een straat, kunnen beperken op een manier die de normale druk van het sociale leven overschrijdt. Men kan de openbare overlast beschouwen als lichte vormen van verstoringen van de openbare rust, veiligheid, gezondheid en zindelijkheid’

Wat overlast ook mag zijn, het gaat kennelijk om “voornamelijk” (?) individuele, materiële gedragingen.

41.

De bestreden wet en de in het middel aangehaalde bepalingen, zowel op zichzelf als samengelezen met artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet, houden bijgevolg een onbeperkte delegatie in van de wetgever aan de gemeentelijke overheid, zonder dat de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en zonder dat deze machtiging betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

³¹ GwH 19 december 2007, nr. 154/2007; GwH 20 oktober 2004, nr. 158/2004.

³² GwH 19 december 2007, nr. 154/2007.

³³ Omzendbrief OOP 30bis van 3 januari 2005 aangaande de uitvoering van de wetten van 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet (B.S., 21 januari 2005).

Deze vaststelling volstaat reeds om te besluiten tot de schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, zoals gewaarborgd door de in het middel aangehaalde referentienormen.

Het middel is gegrond.

Tweede onderdeel

Samenvatting van het middelonderdeel

De bestreden wet schendt het wettigheidsbeginsel in strafzaken, de persoonlijke vrijheid, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vergadering, in zoverre de delegatie van bevoegdheden aan de gemeenten onbepaald is en deze ook het bestrijden van morele overlast en het omschrijven van inbreuken op de morele openbare orde kan omvatten, alsook inbreuken in het kader van de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en van het recht op vergadering kan inhouden.

42.

Artikel 12 van de Grondwet bepaalt :

De vrijheid van de persoon is gewaarborgd.

Artikel 19 van de Grondwet bepaalt :

« De vrijheid van eredienst, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd ».

Artikel 26 van de Grondwet bepaalt:

« De Belgen hebben het recht vreedzaam en ongewapend te vergaderen, mits zij zich gedragen naar de wetten, die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen zonder het echter aan een voorafgaand verlot te onderwerpen.

Deze bepaling is niet van toepassing op bijeenkomsten in de open lucht, die ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven».

43.

Artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon ».

Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen. Dit artikel belet niet dat Staten radio-omroep-, bioscoop- of televisie-ondernemingen kunnen onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, welke bij de wet worden voorzien en die in een democratische samenleving nodig

zijn in het belang van 's lands veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen ».

Artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat ».

44.

Artikel 9.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Een ieder heeft recht op vrijheid en onschendbaarheid van zijn persoon. Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige arrestatie of gevangenhouding. Niemand mag van zijn vrijheid worden beroofd, behalve op wettige gronden en op wettige wijze ».

Artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« 1. Een ieder heeft het recht zonder inmenging een mening te koesteren.

2. Een ieder heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook op te sporen, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn keuze.

3. Aan de uitoefening van de in het tweede lid van dit artikel bedoelde rechten zijn bijzondere plichten en verantwoordelijkheden verbonden. Deze kan derhalve aan bepaalde beperkingen worden gebonden, doch alleen beperkingen die bij de wet worden voorzien en nodig zijn :

a) in het belang van de rechten of de goede naam van anderen;

b) in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden. »

Artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Het recht op vreedzame vergadering wordt erkend. De uitoefening van dit recht kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke in overeenstemming met de wet worden opgelegd en die in een democratische samenleving geboden zijn in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ».

45.

De uit de artikelen 119 en 135 van de Nieuwe Gemeentewet geputte bevoegdheid van de gemeenteraad om in politieverordeningen te voorzien, omvat niet de bescherming van de morele openbare orde. Een gemeentebestuur kan dus **enkel de materiële openbare orde handhaven en niet de morele openbare orde.**

Vaste jarenlange rechtspraak van de Raad van State van voor de wet van 1999 oordeelde dat de openbare orde inderdaad een materiële openbare orde moest betreffen. De bevoegdheid van de gemeentelijke overheden om, op grond van artikel 135, §2 van de NGW, politiematregelen te nemen teneinde de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op de openbare wegen en plaatsen te verzekeren, slaat op de materiële en niet op de morele openbare orde, behalve wanneer de zedelijke orde zich zo veruitwendigt dat zij dreigt te ontaarden in materiële wanordelijkheden.³⁴

De morele openbare orde is een aangelegenheid die aan de wetgever wordt voorbehouden en werden geregeld. De gemeente kan niet optreden tegen gedragingen omdat deze niet zouden stroken met de opvattingen of morele waarden van haar inwoners.

De vrijheid van de persoon verzet er zich te tegen dat de gemeente gedrag strafbaar stelt, enkel omdat dit gedrag dat door haar als asociaal, onbeschoft of inadequaat wordt beschouwd, terwijl het geen gevaar oplevert voor de openbare veiligheid, rust of gezondheid, of de rechten van derden.

Het tegenovergestelde aanvaarden zou er op neer komen dat ieder van de 589 Belgische gemeenten een eigen morele openbare orde kan gaan bepalen en handhaven en de persoonlijke vrijheid volstrekt illusoir maken.

46.

De invoering van de wet van 13 mei 1999 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties doet aan bovenstaande geen afbreuk, zoals blijkt uit het arrest RvS, nr. 202.037 van 18 maart 2010 waarin de Raad concludeert:

“inderdaad heeft de wetgever – door aan de zaken van politie waarvoor de gemeenten bevoegd zijn, het tegengaan van openbare overlast te hebben toegevoegd – klaarblijkelijk gewild om de gemeenten “wat meer armslag te geven” voor het voeren van een veiligheidspolitiek en om hen in de mogelijkheid te stellen ter motivering van een maatregel “te verwijzen naar het bestaan van openbare overlast, zonder noodzakelijkerwijze het bewijs van inbreuk op de materiële openbare orde te moeten leveren”. Hij heeft dit gedaan door de lat qua verstoring van de openbare orde [...] te verlagen tot het niveau van “overlast”. Deze aanpassing betreft de vereiste ernst van de inbreuken, niet hun aard. De inbreuken moeten voort de materiële orde blijven raken, weze het dat hun impact of hinder minder zwaarwegend moet zijn dan beweerdelijk voorheen het geval was [...] Het blijkt niet dat de wetgever met de verruiming van het artikel 135, § 2, tweede lid, ook de inbreuken op de morele orde binnen de gemeentelijke bevoegdheidsfeer heeft willen plaatsen.”

De Raad van State blijft deze rechtspraak bevestigen: Het handhaven van de openbare orde dient er immers juist in te bestaan dat de burgers de mogelijkheid wordt geboden om te genieten van hun rechten en vrijheden; in elk geval kan niet worden aanvaard dat, in die gevallen waarin de uitoefening van grondwettelijke rechten en vrijheden aan beperkingen mag worden onderworpen, het verbod de regel zou worden en het recht of de vrijheid de uitzondering”.³⁵

³⁴ R.v.S., nr. 50.082, 8 november 1994.

³⁵ R.v.S., nr. 103.730, 19 februari 2002, Noot Paul De Hert en Karen Meerschaut bij arrest R.v.St., nr. 166.573, 11 januari 2007, R.v.S., nr. 181.416 van 20 maart 2008, R.v.S., nr. 202.037, 18 maart 2010.

47.

Ook politieverordeningen van de gemeenteraad worden aan dezelfde concepten van materiële en morele openbare orde getoetst.

Op 11 januari 2007³⁶ schorste de Raad van State het besluit van de gemeenteraad van de stad Hoogstraten waarbij aan het algemeen politiereglement een artikel 99bis wordt toegevoegd, met betrekking tot drankautomaten en automatische winkels. Het bewuste artikel 99bis verbodt enerzijds het aanbieden van alcoholische dranken via automaten en anderzijds het houden van een automatische winkel op het grondgebied van de stad. Ten aanzien van dit artikel stelt de Raad van State dat in zoverre het de minderjarigen wil behoeden voor ver- en misbruik van alcoholische dranken, zij de bescherming van de morele openbare orde lijkt na te streven. Dit lijkt de bevoegdheid van de gemeenteraad te buiten te gaan. Het gevaar voor een verstoring van de materiële openbare orde, inbegrepen het gevaar voor overlast, door het louter aanbieden van alcoholische dranken of de aanwezigheid van een automatenwinkel, komt al te hypothetisch voor.

De Raad van State is aldus van oordeel dat “lichte vormen van verstoringen van de openbare rust, veiligheid, gezondheid en zindelijkheid” onverminderd deel uitmaken van het evolutieve begrip openbare orde, namelijk van de component “openbare rust”. Dergelijke verstoringen zullen dus ook met materiële feiten, die een werkelijk aangetoonde impact hebben op de openbare orde, moeten worden vastgesteld vooraleer de bestuurlijke overheid kan ingrijpen.

48.

Uit de praktijk blijkt evenwel dat het onbegrensde overlastbegrip leidt tot het administratief sanctioneren van louter als immoreel beschouwd gedrag, zonder materiële impact (“rondhanggedrag”, “hangjongeren”, het verbieden van alcoholconsumptie op de openbare weg³⁷).

De bestreden wet beperkt de begrippen “overlast” en “openbare overlast” niet, zodat de in de bestreden wet bepaalde administratieve sancties ook kunnen worden toegepast bij inbreuken die de morele openbare orde betreffen. Aldus is de bestreden wet van aard de persoonlijke vrijheid te beperken.

Voor deze beperking van de persoonlijke vrijheid bestaat geen enkele noodzaak of redelijke en objectieve verantwoording. De bestreden wet en het onbeperkte overlastbegrip schendt aldus de persoonlijke vrijheid. Bovendien overschrijdt de bestreden wet en het onbeperkte overlastbegrip het gemeentelijk belang en de gemeentelijke bevoegdheid, zoals bepaald en beperkt door de artikelen 33, 41 en 162 GGW.

49.

Voorts leidt het onbegrensde overlastbegrip tot het administratief sanctioneren van gedragingen die in wezen de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering inhouden.

Twee belangrijke arresten van het Europees Hof kunnen in dit verband worden vermeld. Het Europees Hof oordeelde in arrest *çetinkaya t Turkije* van 27 juni 2006³⁸ dat radicale maatregelen die de vergaderings- en expressievrijheid beperken niet kunnen, wanneer geen sprake is van geweld of verwerping van democratische beginselen. In de zaak *Steel en Morris t Groot-Brittannië*³⁹

³⁶ R.v.S., nr. 166.573, 11 januari 2007.

³⁷ Zie in Antwerpen:

[http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Integrale_veiligheid/Tijdelijk_politiereglement_op_de_consumptie_van_alcohol_op_de_o
penbare_weg.pdf](http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Integrale_veiligheid/Tijdelijk_politiereglement_op_de_consumptie_van_alcohol_op_de_openbare_weg.pdf)

³⁸ EHRM *çetinkaya t Turkije*, 27 juni 2006.

³⁹ EHRM *Steel & Morris t Groot-Brittannië*, 15 februari 2005.

beklemtoonde het Hof dat het belangrijk is dat kleine en informele campagnegroepen hun ideeën over thema's van algemeen belang, zoals gezondheid en milieu, kunnen verspreiden.

Uw Grondwettelijk Hof omschreef de draagwijdte van de vrijheid van meningsuiting als volgt⁴⁰:

B.20. De vrijheid van meningsuiting omvat de vrijheid om inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook op te sporen, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar keuze.

Vermits de vrijheid van meningsuiting een van de pijlers is van een democratische samenleving, dienen de uitzonderingen op de vrijheid van meningsuiting op strikte wijze te worden geïnterpreteerd. Er moet worden aangetoond dat de beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, aan een dwingende maatschappelijke behoefte beantwoorden en evenredig zijn aan de wettige doelstellingen die daarmee worden nagestreefd.

De beperking van de vrijheid van meningsuiting dient bovendien te beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte en moet evenredig zijn aan de wettige doelstellingen die daarmee worden nagestreefd.

Een inmenging in de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting is slechts wettig indien zij onder meer "noodzakelijk" is in een democratische samenleving, in de zin van artikel 10, lid 2, van het Europees Verdrag over de Rechten van de Mens, wat impliceert dat de redenen ter verantwoording van de inmenging pertinent en voldoende moeten zijn, en dat de inmenging evenredig moet zijn met de door het bestuur nagestreefde wettige doeleinden.⁴¹

50.

Het onbegrensde overlastbegrip in de bestreden wet maakt het mogelijk dat gemeenten (al dan niet spontane) democratische manifestaties met GAS-boetes gaan beteugelen. Optochten, beperkte manifestaties of het uitdelen van pamfletten wordt dan beteugeld als een "niet aangevraagde samenshooling", het "verdelen van folders zonder vergunning" of nog het "innemen van publieke ruimte".

51.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet blijkt dat amendementen die voorstelden een bepaling op te nemen dat in die gevallen geen geldboete of gemeenschapdienst kan worden opgelegd, niet werden aangenomen. Het verslag bepaalt⁴²:

De heer Ben Weyts (N-VA) c.s. dient amendement nr. 13 in, dat ertoe strekt een nieuw lid in te voegen, teneinde te bepalen dat overtredingen van reglementen en verordeningen met betrekking tot samenshoolingen, betogingen en optochten worden bestraft met een administratieve geldboete van maximaal 150 euro. Met een dergelijk maximumbedrag kunnen bepaalde grondrechten en -vrijheden worden gevrijwaard, maar kan tegelijkertijd overlast worden aangepakt.

De heer Eric Jadot, mevrouw Zoé Genot en mevrouw Eva Brems (Ecolo-Groen) dienen, als subamendement op amendement nr. 13, amendement nr. 63 in, dat ertoe strekt de tekst van het voorgestelde derde lid te vervangen. Mevrouw Brems preciseert dat democratisch protest

⁴⁰ GwH 15 januari 2009, nr. 9/2009; zie ook GwH 29 november 2000, nr. 124/2000, overweging B.6.2.

⁴¹ RvS nr. 168.781 van 12 maart 2007; RvS nr. 80.282 van 18 mei 1999.

⁴² Verslag DOC 53 2712/006, blz. 64.

niet kan worden bestraft met een gemeentelijke administratieve sanctie zoals een administratieve geldboete of gemeenschapsdienst. Een dergelijke sanctie zou immers een schending van de vrije meningsuiting inhouden. In de praktijk kregen de voorbije jaren echter heel wat manifestanten een administratieve geldboete opgelegd. De indieners van dit subamendement wijzen die evolutie af en vinden dat elke overtreding die bij een dergelijke manifestatie wordt begaan, door een rechter moet worden beoordeeld. Om die reden willen zij de bepaling opnemen dat in die gevallen geen geldboete of gemeenschapsdienst kan worden opgelegd. Niettemin kan de gemeente nog altijd de door haar uitgereikte toestemming intrekken, wanneer blijkt dat de eraan verbonden voorwaarden niet in acht worden genomen.

Wat de amendementen nrs. 13 en 63 betreft, betwist de heer Clerfayt niet dat een manifestatie behoort tot de vrije meningsuiting. Als een burgemeester beslist om een manifestatie te verbieden, staat het de organisatoren vrij die beslissing aan te vechten voor de bevoegde rechter. Als zij daarentegen wordt toegestaan, is het logisch dat die toestemming onderworpen is aan de gebruikelijke algemene politievoorwaarden (bijvoorbeeld binnen een bepaald parcours blijven, verbod om herrie te schoppen enzovoort). De spreker zou het onbegrijpelijk vinden dat manifestanten die de door de gemeente opgelegde voorwaarden niet naleven, in naam van de vrijheid van meningsuiting aan enige sanctie zouden kunnen ontsnappen.

De minister onderschrijft de opmerkingen van de heer Clerfayt: de vrijheid van meningsuiting en het eruit voortvloeiende recht om te manifesteren, houden niet in dat men onschendbaarheid moet instellen voor de overtredingen die naar aanleiding van de uitoefening van dat recht worden gepleegd. Voor het overige meent zij de gemeentelijke autonomie te moeten eerbiedigen, zowel in de keuze van het soort sanctie als in de vaststelling van de betrokken bedragen.

Mevrouw Eva Brems (Ecolo-Groen) onderstreept dat er geen sprake is van onschendbaarheid: de overtredingen die naar aanleiding van een manifestatie worden begaan, moeten zeker worden bestraft, maar alleen door een rechter; daarbij worden immers de geschikte waarborgen inzake de eerbiediging van de fundamentele vrijheden geboden.

*Mevrouw Zoé Genot (Ecolo-Groen) merkt voorts op dat in sommige gemeenten voor bepaalde manifestaties geen formele toestemming nodig is. **De deelnemers zijn bijgevolg aangewezen op de goede wil van de overheid en dreigen te allen tijde een administratieve sanctie op te lopen.***

De minister merkt op dat de gemeenten alleen de overtredingen kunnen bestraffen die in hun politiereglement zijn opgenomen. In de toestemming voor een manifestatie moeten voorts de voorwaarden voor de afgifte ervan zijn vermeld. Waar niet uitdrukkelijk in is voorzien, kan geen aanleiding geven tot een boete.

De minister betwist niet dat de bestreden wet een inmenging kan inhouden van de overheid in de vrijheid van meningsuiting en in de uitoefening van het recht van vergadering, daar de gemeenten door de bestreden wet worden gemachtigd gedragingen die met de uitoefening van deze grondrechten gepaard gaan administratief te bestraffen en te beteugelen.

Deze inmenging wordt **niet** verantwoord. Uit niets blijkt dat deze inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving, aan een dwingende maatschappelijke behoefte beantwoordt of evenredig is aan de wettige doelstellingen die daarmee worden nagestreefd.

Het gaat bijgevolg om een onverantwoorde en onevenredige inmenging in de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering.

52.

in zoverre de delegatie van bevoegdheden aan de gemeenten onbepert is en deze ook het bestrijden van morele overlast en het omschrijven van inbreuken op de morele openbare orde kan omvatten, alsook inbreuken in het kader van de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering kan inhouden, schendt de bestreden wet alle in het middel aangehaalde referentienormen.

Het middel is gegrond.

Derde onderdeel

Samenvatting van het middelonderdeel

De bestreden wet schendt het wettigheidsbeginsel in strafzaken doordat de administratieve procedure niet afdoende de vorm en de voorwaarden van de vervolging vaststelt en zij, ten aanzien van de gemengde inbreuken, een niet redelijk en objectief te verantwoorden onderscheid maakt tussen vorm van de administratieve vervolging en de strafrechtelijke vervolging van de gemengde inbreuken.

53.

Uw Grondwettelijk Hof oordeelt in een vaststaande rechtspraak⁴³ :

B.4.3. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om te bepalen in welke gevallen en in welke vorm strafvervolging mogelijk is, waarborgt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

B.4.4. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

⁴³ Bewoordingen ontleend aan GwH 14 oktober 2010, nr. 111/2010; zie voorts: GwH 16 december 2010, nr. 140/2010; GwH 16 september 2010, nr. 99/2010; GwH 27 mei 2010, nr. 62/2010; GwH 25 februari 2010, nr. 17/2010; GwH 5 mei 2009, nr. 76/2009; GwH 11 maart 2009, nr. 39/2009; GwH 12 februari 2009, nr. 17/2009; GwH 30 oktober 2008, nr. 143/2008; GwH 27 mei 2008, nr. 82/2008; GwH 10 april 2008, nr. 61/2008; GwH 4 maart 2008, nr. 36/2008; GwH 19 december 2007, nr. 154/2007; GwH 14 juni 2006, nr. 98/2006; GwH 17 mei 2006, nr. 81/2006; GwH 10 mei 2006, nr. 71/2006; GwH 15 maart 2006, nr. 40/2006; GwH 20 oktober 2005, nr. 156/2005; GwH 11 mei 2005, nr. 92/2005.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

B.4.5. Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.

54.

De artikelen 12 en 14 van de Grondwet willen elk risico van willekeurig optreden vanwege de uitvoerende of de rechterlijke macht uitsluiten bij het vaststellen en toepassen van de straffen.⁴⁴

De beginselen van wettigheid en voorspelbaarheid zijn van toepassing op de hele strafrechtspleging, met inbegrip van de stadia van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek.⁴⁵

55.

Artikel 3 bepaalt een lijst van gemengde inbreuken; dit zijn misdrijven uit het strafwetboek waarvoor de gemeente wordt gemachtigd een GAS te voorzien. Artikel 3 omvat de volgende gemengde inbreuken:

- 1. Bedreigingen met een aanslag tegen personen of op eigendommen en valse inlichtingen betreffende ernstige aanslagen (art. 327 tot 330 Sw.);*
- 2. Opzettelijke slagen en verwondingen (art. 398 Sw.);*
- 3. Beledigingen (art. 448 Sw.);*
- 4. Diefstal (art. 461 en 463 Sw.);*
- 5. Vernieling of beschadiging van graven en monumenten (art. 526 van het strafwetboek);*
- 6. Graffiti op roerende of onroerende eigendommen zonder toestemming (art. 534bis Sw.);*
- 7. Beschadiging van onroerende eigendommen (art. 534ter Sw.);*
- 8. Vernieling van bomen (art. 537 Sw.);*
- 9. Vernieling van afsluitingen, verplaatsing of verwijdering van grenspalen en hoekbomen (art. 545 Sw.);*
- 10. Opzettelijke beschadiging of vernielen van andermans onroerende goederen (art. 559,1° Sw.);*
- 11. Nachtlawaai of nachtrumoer waardoor de rust van de inwoners kan worden verstoord (art. 561, 1° Sw.);*
- 12. Opzettelijke beschadiging van stedelijke of landelijke afsluitingen (art. 563, 2° Sw.);*
- 13. Feitelikheden of lichte gewelddaden (art. 563, 3° Sw.);*
- 14. Zich in de voor het publiek toegankelijke plaatsen begeven met het aangezicht geheel of gedeeltelijk bedekt of verborgen, zodat het niet identificeerbaar is (563bis Sw.).*
- 15. Overtredingen die worden vastgelegd per Koninklijk besluit in de ministerraad overlegd, op basis van de algemene politiereglementen bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1968 betreffende de wegpolitie, met uitzondering van de overtredingen op autosnelwegen, meer bepaald:*
 - a) inbreuken op stilstaan en parkeren;*
 - b) inbreuken op de beschikkingen met betrekking tot het signaal C3, dat uitsluitend wordt vastgesteld met automatische toestellen zoals vermeld in artikel 62 van dezelfde wet (zie punt L voor meer details)*

⁴⁴ GwH 18 april 2007, nr. 60/2007.

⁴⁵ GwH 21 december 2005, nr. 109/2005; GwH 22 juni 2005, nr. 109/2005.

16. Tot de vernieling, geheel of gedeeltelijk, of het buiten werking stellen met het oog op het berokkenen van schade, van wagens, wagons en motorvoertuigen (art. 521, 3de lid, van het Strafwetboek);

Eenzelfde inbreuk, die behoort tot deze lijst van gemengde inbreuken, kunnen aanleiding geven tot zowel administratieve vervolging, als tot strafrechtelijke vervolging.

De lijst van gemengde inbreuken bevat zeer ernstige inbreuken (slagen en verwondingen, graffiti, vernieling van wagens, diefstal, vernieling van monumenten, vernieling van afsluitingen, beschadiging van onroerende goederen, enz. ...) waarvan de stad of gemeente zelf het slachtoffer kan zijn (en dus een financieel belang kan hebben bij de vervolging).

56.

De bestreden wet verleent de sanctionerend ambtenaar de bevoegdheid een administratieve geldboete op te leggen. De bestreden wet verleent het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege de bevoegdheid de schorsing, de intrekking en de sluiting, bedoeld in artikel 4, § 1, 2° tot 4° van de bestreden wet op te leggen.

Titel II, Hoofdstuk 3 van de bestreden wet bepaalt de administratieve procedure, van toepassing bij het opleggen van een GAS door een sanctionerend ambtenaar (de administratieve geldboete, de alternatieve maatregelen zoals gemeenschapsdienst en bemiddeling en de procedure van ouderlijke betrokkenheid). De artikelen 20 tot 22 van de bestreden wet (afdeling 1 van hoofdstuk 3 van Titel II van de bestreden wet) stellen de wijze vast waarop de inbreuken die aanleiding kunnen geven tot een GAS worden vastgesteld. Deze bepalingen stellen de personen vast die de bevoegdheid hebben vaststellingen te doen. Het gaat om een ruimere kring van personen dan de officieren en agenten van bestuurlijke of gerechtelijke politie.

Afdelingen 2 en 3 van hoofdstuk 3 van titel II van de bestreden wet stellen de procedure vast tot opleggen van een GAS. Afdeling 2 bepaalt dat de wijze van beteugeling van een gemengde inbreuk wordt vervolgd op de wijze bepaald in een protocolakkoord (artikel 23, §1 van de bestreden wet) dan wel na een beslissing van de Procureur des Konings (artikel 23, §§ 2 en 3 van de bestreden wet). Indien een protocolakkoord is afgesloten, is geen beslissing van de Procureur des Konings vereist voor de administratieve vervolging van een gemengde inbreuk. Er is wel voorzien in een kennisgeving van de vaststellingen aan de Procureur des Konings (artikel 22, §§1 en 6 van de bestreden wet).

Voor inbreuken inzake stilstaan en parkeren is in een onderscheiden procedure voorzien (artikel 29 van de bestreden wet).

Titel II, Hoofdstuk 4 van de bestreden wet voorziet in een beroepsprocedure, overeenkomstig de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek.

De bestreden wet regelt bijgevolg de vorm waarin iemand kan worden vervolgd in de zin van artikel 12 van de Gecoördineerde Grondwet.

57.

De administratieve vervolging verschilt van de strafrechtelijke vervolging, en van de strafvordering en de strafrechtspleging in het algemeen.

- In tegenstelling tot in het gemene strafrecht (zie het eerste boek van het Wetboek van Strafvordering en de wet op het politieambt) bepaalt de bestreden wet niets omtrent de

onderzoeksbevoegdheden van de vaststellers, die niet behoren tot de politiediensten. Evenmin bepaalt de bestreden wet de vorm waarin en de voorwaarden waaronder deze vaststellers hun opdrachten vervullen.

De bestreden wet beperkt wel de kring van vaststellers met betrekking tot de gemengde inbreuken tot de politiediensten (artikel 20 van de bestreden wet). Dit is de enige, maar niet afdoende waarborg die met betrekking tot gemengde inbreuken werd voorzien.

- De administratieve vervolging is niet met dezelfde waarborgen omgeven, onder andere met betrekking tot de onafhankelijkheid van de vaststellers en van de sanctionerend ambtenaar, als in het gemeen recht (zie artikel 151 GGW). Het bepalen van de onafhankelijkheidsvereisten van de sanctionerend ambtenaar wordt gedelegeerd aan de Koning (artikel 6, §2 van de bestreden wet), zonder enige omschrijving van de essentiële of minimale onafhankelijkheidswaarborgen in de bestreden wet.
- Doordat de beroepsprocedure verloopt volgens de regels van het Gerechtelijk wetboek, kan de overtreder worden veroordeeld tot het betalen van een rechtsplegingsvergoeding (artikel 1022 Ger.W.) aan de vervolgende partij (de gemeente) en zelfs tot een boete en schadevergoeding wegens tergend en roekeloos geding (artikel 780bis Ger. W.), wat is uitgesloten in het gemeen strafrecht.
- De drempel om hoger beroep in te stellen is lager in het strafrecht, doordat dit kan worden gedaan middels een eenvoudige verklaring ter griffie (artikel 203 Sv.), terwijl de bestreden wet bij een beroep tegen een GAS een geschreven verzoekschrift vereist (artikel 31 van de bestreden wet).

58.

Het gebrek aan vormvereisten en procedurele waarborgen klemt des te meer met betrekking tot de gemengde inbreuken, die zowel administratief als strafrechtelijk kunnen worden vervolgd.

Indien een gemeente kiest om de gemengde inbreuken administratief te vervolgen en met de Procureur des Konings een protocolakkoord werd afgesloten, kan de gemeente de inbreuken autonoom vervolgen, zonder beslissing van de Procureur des Konings.

De wijze van vervolging is in dit geval dus niet het loutere gevolg van de keuze van de gemeente een GAS in te voeren voor gemengde inbreuken, noch van een beslissing van een onafhankelijk magistraat zoals de Procureur des Konings (artikel 151 GGW), maar van de inhoud van een protocolakkoord.

De bestreden wet omschrijft de inhoud van het protocolakkoord niet. Artikel 23, §1 van de bestreden wet bepaalt alleen:

Dit protocolakkoord leeft alle wettelijke bepalingen na die met name betrekking hebben op de procedures voorzien voor de overtredders en kan de rechten van de overtredders niet schenden.

De bestreden wet zegt in wezen niets anders dan dat het protocolakkoord ten aanzien van de procedure tot het opleggen van de GAS en de rechten van de overtredders niet mag afwijken van de bestreden wet. Dit is nietszeggend.

Indien een protocolakkoord werd afgesloten, ontbreekt bijgevolg iedere tussenkomst van een onafhankelijk magistraat zoals de Procureur des Konings (en dus ieder toezicht op de wettigheid van de bewijsmiddelen en de loyaliteit waarmee ze worden verzameld: artikel 28bis §3 Sv.).

59.

De bestreden wet bevat slechts beperkte waarborgen voor de grondrechten van de overtreder bij de administratieve vervolging. Naar gelang eenzelfde inbreuk administratief, dan wel strafrechtelijk wordt vervolgd, geniet de overtreder andere waarborgen. Dit klemmt des te meer als de gemeente zelf of een van haar vaststellers benadeeld zijn ten gevolge van de inbreuk.

Voor dit onderscheid in behandeling bestaat geen redelijke en objectieve verantwoording.

60.

De bestreden wet schendt de in het middel aangehaalde referentienormen.

Het middel is gegrond.

Vierde onderdeel

Samenvatting van het middelonderdeel

De bestreden wet schendt het wettigheidbeginsel in strafzaken, de persoonlijke vrijheid en de vrijheid van handel en nijverheid doordat zij in geen enkele vormvereiste of procedurele waarborg voorzien indien de schorsing, de intrekking en de sluiting, bedoeld in artikel 4, § 1, 2° tot 4° van de bestreden wet als administratieve sanctie wordt opgelegd.

61.

De grondwettelijk beschermde vrijheid van handel en nijverheid, wordt onder andere gewaarborgd door de volgende bepalingen:

- Artikel 7 van het decreet van 2 maart 1791 tot afschaffing van het gildewezen (decreet d'Allarde), dat bepaalt dat het, te rekenen van de afkondiging ervan, aan eenieder vrijstaat, naar goeddunken, elke handel te drijven of elk beroep, bedrijf of ambacht uit te oefenen; Het decreet d'Allarde is ingegeven door de bekommernis de rechtsonderhorigen in hun levensonderhoud te kunnen laten voorzien.⁴⁶
- Artikel 5 EVRM en artikel 12 GGW; Uw Hof beschouwt de vrijheid van handel en nijverheid, als een van de aspecten van de vrijheid van de persoon⁴⁷;
- Artikel 6, §1, VI van de Bijzondere wet tot hervorming van de instellingen (B.S. 15 augustus 1980), dat bepaalt dat de Gewesten in economische aangelegenheden hun bevoegdheden uitoefenen met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen.

⁴⁶ GOTZEN, M., *Vrijheid van beroep en bedrijf & onrechtmatige mededinging*, II, Brussel, Larcier, 1963, nr. 1189.

⁴⁷ GwH 13 juli 2001, nr. 100/2001, overweging B.19.2.

Alle beperkingen op deze vrijheden moeten beperkend worden uitgelegd. Iedere inmenging in deze vrijheden dient te berusten op een wettelijke grondslag, die moet voldoen aan de kwaliteitsvereisten van toegankelijkheid en voorzienbaarheid.

62.

Artikel 45 van de bestreden wet bepaalt:

De schorsing, de intrekking en de sluiting, bedoeld in artikel 4, § 1, 2° tot 4°, worden opgelegd door het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege.

Zij kunnen slechts worden opgelegd nadat de overtreder een voorafgaande verwittiging heeft gekregen. Deze verwittiging bevat een uittreksel van het overtreden reglement of van de overtreden verordening.

De gemeenteraad bepaalt de manier waarop deze sancties ter kennis van de overtreder worden gebracht.

De bestreden wet verleent het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege de bevoegdheid de schorsing, de intrekking en de sluiting, bedoeld in artikel 4, § 1, 2° tot 4° van de bestreden wet op te leggen. Het gaat om de volgende administratieve sancties:

- de administratieve schorsing van een door de gemeente verleende toestemming of vergunning;
- de administratieve intrekking van een door de gemeente verleende toestemming of vergunning;
- de tijdelijke of definitieve administratieve sluiting van een inrichting.

Het gaat hierbij om een verregaand ingrijpen van de gemeentelijke overheid in de persoonlijke vrijheid, waaronder vrijheid van handel en nijverheid. De intrekking van de vergunning en de definitieve sluiting met betrekking tot een handelszaak, houden niets meer of niets minder in dan het definitieve einde van een handelszaak en het beroven van de uitbaters ervan van hun levensonderhoud.

63.

De bestreden wet onderwerpt het opleggen van deze sancties alleen aan de vereiste van een voorafgaandelijke verwittiging (artikel 45 van de bestreden wet) en van proportionaliteit (artikel 7 van de bestreden wet). De gemeente heeft de meest ruime bevoegdheid om inbreuken te bepalen waarvoor deze ingrijpende sancties kunnen worden opgelegd. Het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege wordt de meest ruime discretionaire bevoegdheid verleend om deze ingrijpende sancties al dan niet op te leggen.

De bestreden wet onderwerpt het opleggen van deze sancties niet aan bijzondere vormvereisten of procedurele waarborgen voor de overtreder. Zelfs in een hoorplicht is niet verplichtend voorzien, al kan, gezien het ingrijpend karakter van de sancties, het bestaan van een voorafgaande hoorplicht worden aangenomen op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur.

De bestreden wet bepaalt geen georganiseerd beroep tegen de schorsing, de intrekking en de sluiting, bedoeld in artikel 4, § 1, 2° tot 4° van de bestreden wet; bijgevolg staat alleen een beroep tot nietigverklaring open bij de Raad van State overeenkomstig artikel 14 e.v. van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Daar waar het beroep tegen de administratieve geldboete schorsend werkt (artikel 30 van de bestreden wet), kan de schorsing, de intrekking en de sluiting, bedoeld in artikel 4, § 1, 2° tot 4° van

de bestreden wet alleen worden geschorst in het kader en onder de strenge voorwaarden van een administratief kort geding bij de Raad van State, desnoods bij uiterst dringende noodzakelijkheid (artikel 17 e.v. van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State).

64.

Het probleem was ook de volksvertegenwoordigers niet ontgaan⁴⁸:

Voorts kan men zich afvragen waarom het ter bespreking voorliggende wetsontwerp niet rept van de procedures die worden toegepast voor andere administratieve sancties, met name de administratieve schorsing, de administratieve intrekking van een door de gemeente afgegeven toelating of vergunning, of nog de administratieve tijdelijke of definitieve sluiting van een inrichting. De gevolgen van deze sancties kunnen veel verder reiken dan die van de gewone administratieve geldboete.

65.

Dit is des te erger, nu met betrekking tot de gemengde inbreuken, indien zij strafrechtelijk worden vervolgd, de sluiting alleen door de rechter kan worden bevolen als correctionele straf (en dus voor zover het gaat om wanbedrijven) en dan nog alleen ten aanzien van rechtspersonen (zie artikelen 7bis en 37 Sw.).

Natuurlijke personen bevinden zich bijgevolg in een merkkelijk slechtere positie indien zij het voorwerp vormen van een administratieve vervolging van een gemengde inbreuk. Voor dit verschil in behandeling bestaat geen enkele redelijke en objectieve verantwoording.

66.

De bestreden wet schendt het wettigheidsbeginsel in strafzaken, de persoonlijke vrijheid en de vrijheid van handel en nijverheid en het gelijkheidsbeginsel doordat zij in geen enkele vorm of procedurele waarborg voorzien indien als administratieve sanctie de schorsing, de intrekking en de sluiting, bedoeld in artikel 4, § 1, 2° tot 4° van de bestreden wet, wordt opgelegd.

Het middel is gegrond.

Vierde onderdeel

Samenvatting van het middelonderdeel

De bestreden wet schendt het wettigheidsbeginsel in strafzaken en het gelijkheidsbeginsel doordat zij de inhoud en de draagwijdte van de opvoedkundige maatregelen die in het kader van een procedure van ouderlijke betrokkenheid kunnen worden verlangd niet bepaalt en begrenst, en het verder vervolg van de procedure afhankelijk maakt van de "tevredenheid" van de sanctionerend ambtenaar.

67.

Verzoekers herhalen vooreerst dat het wettigheidsbeginsel in strafzaken, zoals gewaarborgd door de artikelen 12 en 14 van de Grondwet en artikel 7 EVRM, elk risico van willekeurig optreden vanwege de uitvoerende of de rechterlijke macht bij het vaststellen en toepassen van de straffen wil uitsluiten.⁴⁹

68.

⁴⁸ Verslag DOC 53 2712/006, blz. 37.

⁴⁹ GwH 18 april 2007, nr. 60/2007.

Artikel 17 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1 Een procedure van ouderlijke betrokkenheid kan worden voorzien voorafgaand aan het aanbod tot bemiddeling, tot gemeenschapsdienst of, desgevallend, de oplegging van een administratieve geldboete.

*§ 2 In het kader van deze procedure, informeert de sanctionerend ambtenaar per aangetekende brief de vader en moeder, voogd of personen die de hoede hebben over de minderjarige, over de vastgestelde feiten en verzoekt hen om, onmiddellijk na het ontvangen van het proces-verbaal of de vaststelling bedoeld in artikel 21, hun mondelinge of schriftelijke opmerkingen mee te delen over deze feiten en **de eventueel te nemen opvoedkundige maatregelen.** Hij kan hiertoe een ontmoeting vragen met de vader en moeder, de voogd of de personen die de minderjarige onder hun hoede hebben en de minderjarige.*

*§ 3 Na de in § 2 bedoelde opmerkingen te hebben ingewonnen en/of de minderjarige overtreder te hebben ontmoet, evenals zijn vader, moeder, voogd of personen die er de hoede over uitoefenen en **indien hij tevreden is over de educatieve maatregelen die door deze laatsten werden voorgesteld, kan de sanctionerend ambtenaar hetzij de zaak in dit stadium van de procedure afsluiten, hetzij de administratieve procedure opstarten.***

69.

De bestreden wet bepaalt nergens wat onder de procedure van ouderlijke betrokkenheid moet worden begrepen.

Het gaat alvast niet louter om het betrekken van de personen die de betrokken minderjarige onder hun bewaring hebben bij de procedure tot het opleggen van een administratieve geldboete. Artikel 17 van de bestreden wet bepaalt dienaangaande zelf dat de procedure van ouderlijke betrokkenheid de eigenlijke administratieve procedure vooraf gaat.

De betrokkenheid van de personen die de betrokken minderjarige onder hun bewaring hebben bij de eigenlijke administratieve procedure worden overigens geregeld in artikel 22, §1 (kennisgeving van een kopie van het proces-verbaal met betrekking tot de minderjarige) en 25,§6 (kennisgeving van het openen van de administratieve procedure en uitoefening van de rechten van de minderjarige) van de bestreden wet.

Uit artikel 17, §2 van de bestreden wet blijkt wel dat van de betrokken ouders het voorstellen van opvoedkundige maatregelen wordt verwacht.

70.

De procedure van ouderlijke betrokkenheid vertoont bovendien grote gelijkenissen met de bemiddeling, zoals geregeld in de artikelen 4, §2 en 18 van de bestreden wet. De bemiddeling beoogt immers de veroorzaakte schade te herstellen of schadeloos te stellen of om het conflict te doen bedaren (artikel 4, §2 van de bestreden wet). Het lijkt geen twijfel dat een procedure van ouderlijke betrokkenheid dezelfde doelstellingen kan nastreven. De procedure van ouderlijke betrokkenheid wordt echter geleid door de sanctionerend ambtenaar en niet door een bemiddelaar of door een gespecialiseerde en erkende bemiddelingsdienst.

71.

De Memorie van Toelichting vermeldt⁵⁰:

⁵⁰ Memorie van Toelichting DOC 53 2712/001, blz. 5.

Voor de minderjarigen zijn ook sterke garanties en aangepaste maatregelen voorzien. Het gaat om maat- regelen die eerder van pedagogische aard zijn dan louter repressief: de verplichte lokale bemiddeling, de gemeenschapsdienst, de ouderlijke betrokkenheid, de eventuele ouderlijke aanwezigheid bij de uitvoering van de gemeenschapsdienst of bij het verloop van de bemiddeling, het beroep voor de jeugdrechter of de Raad van State voor het tijdelijk plaatsverbod.

Ondanks de vragen van de volksvertegenwoordigers, biedt het verslag al evenmin veel opheldering over de inhoud van de procedure van ouderlijke betrokkenheid⁵¹:

Ook de heer Bernard Clerfayt (FDF) is van oordeel dat een wet niet moet voorzien in “mogelijkheden” om in deze of gene zin te handelen. Een wet moet alleen verplichtingen of verbodsbepalingen omvatten. Ook de verwijzing naar de gemeentelijke autonomie lijkt verkeerd, aangezien de wet al het verloop van die procedure bepaalt en dus maar weinig ruimte laat voor de gemeentelijke autonomie. Voorts staat artikel 17 de sanctionerend ambtenaar toe een dossier te sluiten als hij de resultaten van de procedure van ouderlijke betrokkenheid toereikend acht. De spreker vraagt zich bijgevolg af of de verwijzing naar die procedure niet in artikel 4 van het wetsontwerp had moeten worden opgenomen, aangezien ze een vorm van sanctie kan zijn.

De minister is van mening dat de procedure van ouderlijke betrokkenheid niet mag worden gelijkgesteld met een vorm van sanctie. Deze procedure werd in het wetsontwerp opgenomen op basis van de opmerkingen van de jeugdrechters, die deze procedure onontbeerlijk achten om normgevend te kunnen optreden en ouderlijke verantwoordelijkheid aan te moedigen. Dit artikel biedt de gemeenten daartoe de mogelijkheid, maar voorziet tegelijkertijd in een minimaal raamwerk waarbinnen de gemeenten tot een dergelijke procedure kunnen beslissen. De procedure van ouderlijke betrokkenheid vindt plaats in de voorafgaande fase; als zij tot een bevredigend resultaat leidt, hoeft niet verder te worden opgetreden. Dit toont aan dat het wetsontwerp wel degelijk een pedagogische strekking heeft.

De heer Bernard Clerfayt (FDF) onderstreept dat het antwoord van de minister geen steek houdt: mochten de maatregelen educatief zijn opgevat, dan ware het beter geweest die materie over te laten aan de jeugdrechters.

Behalve dat de procedure van ouderlijke betrokkenheid geen sanctie zou vormen, wordt de concrete inhoud ervan evenmin verduidelijkt.

Merk op dat de uitlegging van de ontwerptekst door de minister afwijkt van de letterlijke bewoordingen van de tekst. In haar letterlijke lezing kan de sanctionerend ambtenaar de procedure afsluiten indien hij tevreden is over de educatieve maatregelen die door deze laatsten werden voorgesteld. Het afsluiten van de procedure is dus niet afhankelijk van het daadwerkelijk uitvoeren van de maatregelen. De minister is daarentegen van oordeel dat de procedure kan worden afgesloten als de ouderlijke betrokkenheid “tot een bevredigend resultaat leidt” (wat dit ook moge zijn), wat kan betekenen dat de voorgestelde maatregelen moeten worden uitgevoerd.

72.

Het standpunt van de minister dat de procedure van ouderlijke betrokkenheid geen sanctie inhoudt, is slechts juist, voor zover de procedure niet leidt tot een bestraffing van overheidswege van de overtreder of zijn ouders of voogden.

⁵¹ Verslag DOC 53 2712/006, blz. 82.

Echter, het lijkt geen twijfel dat zij onrechtstreeks tot het opleggen van een zelfs ernstige bestraffing van de minderjarige leidt. De bestreden wet sluit immers niet uit dat onder de eventueel te nemen opvoedkundige maatregelen een straf moet worden begrepen.

Dit klemt des te meer nu de sanctionerende ambtenaar de administratieve procedure kan opstarten als de voorgestelde maatregelen hem onvoldoende voorkomen en de vader en moeder, voogd of personen die de minderjarige onder hun hoede hebben, zijn burgerlijk aansprakelijk voor de betaling van de administratieve geldboete (die ten maximaal 175 EUR kan bedragen). De ouders en voogden kunnen bijgevolg onder druk worden gezet een bestraffing op te leggen. Aldus kan de procedure van ouderlijke betrokkenheid leiden tot hetzelfde resultaat als een strafsanctie.

73.

Uit dit alles volgt dat de bestreden wet nergens bepaalt wat onder de procedure van ouderlijke betrokkenheid moet worden begrepen en de voorbereidende werkzaamheden evenmin de draagwijdte van deze procedure uitlegt. De mogelijke opvoedkundige maatregelen worden nergens uiteengezet of afgebakend.

Erger nog, de sanctionerende ambtenaar kan de zaak afsluiten (of niet) indien hij tevreden is over de educatieve maatregelen die door ouders of voogden worden voorgesteld (artikel 17§3 van de bestreden wet). Het al dan niet voortzetten van een administratieve sanctieprocedure in functie van de graad van tevredenheid van een ambtenaar, houdt een totale willekeur in.

74.

Merk op dat artikel 37 van de Jeugdbeschermingswet daarentegen precies omschrijft welke maatregelen van bewaring, behoeding en opvoeding door de Jeugdrechtbank kunnen worden opgelegd. De minderjarige die wordt vervolgd voor een gemengde inbreuk (die zowel administratief als via de jeugdrechtbank kan worden vervolgd) bevindt zich, wat de mogelijk te nemen maatregel betreft in een betere positie, doordat de mogelijke maatregelen inhoudelijk worden bepaald en begrensd.

Voor dit onderscheid bestaat geen redelijke en objectieve verantwoording.

75.

De bestreden wet schendt het wettigheidsbeginsel in strafzaken en het gelijkheidsbeginsel doordat zij de inhoud en de draagwijdte van de opvoedkundige maatregelen die in het kader van een procedure van ouderlijke betrokkenheid kunnen worden verlangd niet bepaald en begrensd, en het verder vervolg van de procedure afhankelijk maakt van de "tevredenheid" van de sanctionerend ambtenaar.

Het middel is gegrond.

C. Derde middel – het recht op een eerlijk proces en het recht op toegang tot een rechter

1. GESCHONDEN REFERENTIENORMEN

- Artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden;
- Artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten goedgekeurd bij wet van 15 mei 1981;
- artikelen 10, 11, 12, 13, 14, 33 tot 41, 144 en 151 §1 van de Gecoördineerde Grondwet;

- Het algemeen rechtsbeginsel van het recht op een eerlijk proces, het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel;
- Het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten;

2. AANGEVOCHTEN BESCHIKKING VAN DE BESTREDEN WET

De bestreden wet regelt de gemeentelijke administratieve sancties.

Artikel 2 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1 De gemeenteraad kan straffen of administratieve sancties bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen of verordeningen, tenzij voor dezelfde inbreuken door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie, straffen of administratieve sancties worden bepaald.

§ 2 In een meergemeentezone waar de gemeenteraden van de betrokken gemeenten na een overleg, waarvan de nadere regels door de Koning bepaald kunnen worden, beslist hebben een identiek algemeen politiereglement aan te nemen, nemen de gemeenteraden van de politiezone een identiek algemeen politiereglement voor de zone aan, na advies van de raad van de betrokken politiezone.

§ 3 In de hypothese voorzien bij § 2 kunnen de gemeenteraden van de politiezone bovendien beslissen om een algemeen politiereglement aan te nemen dat identiek is voor één zone, meerdere zones of alle andere zones van hun gerechtelijk arrondissement die eveneens gebruik maken van de mogelijkheid voorzien bij § 2.

§ 4 De gemeenteraden van de negentien gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen een algemeen gemeenschappelijk politiereglement aannemen, na overleg tussen de betrokken gemeenten waarvan de nadere regels door de Koning bepaald kunnen worden en na advies van de verschillende raden van de betrokken politiezones. De gemeenteraden van de zes zones van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen bovendien gebruik maken van de mogelijkheid voorzien bij § 3.

Artikel 3 van de bestreden wet bepaalt:

In afwijking van artikel 2, § 1, kan de gemeenteraad bovendien in zijn reglementen of verordeningen een administratieve sanctie voorzien zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 1°:

1° voor inbreuken bedoeld in de artikelen 398, 448 en 521, derde lid, van het Strafwetboek;

2° voor inbreuken bedoeld in de artikelen 461, 463, 526, 534bis, 534ter, 537, 545, 559, 1°, 561, 1°, 563, 2° en 3° en 563bis van het Strafwetboek;

3° voor de volgende inbreuken die worden bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op basis van de algemene reglementen bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer en met uitzondering van de overtredingen op autosnelwegen, meer in het bijzonder:

– de overtredingen betreffende het stilstaan en het parkeren;

– de overtredingen van de bepalingen betreffende verkeersbord C3, uitsluitend vastgesteld door automatisch werkende toestellen, bedoeld in artikel 62 van dezelfde wet.

Artikel 4 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1 De gemeenteraad kan in zijn reglementen of verordeningen in de mogelijkheid voorzien om een of meer van de volgende sancties op te leggen voor de feiten bedoeld in de artikelen 2 en 3:

1° een administratieve geldboete die maximaal 175 of 350 euro bedraagt, naargelang de overtreder minderjarig of meerderjarig is;

2° de administratieve schorsing van een door de gemeente verleende toestemming of vergunning;

3° de administratieve intrekking van een door de gemeente verleende toestemming of vergunning;

4° de tijdelijke of definitieve administratieve sluiting van een inrichting.

§ 2 De gemeenteraad kan in zijn reglementen of verordeningen voorzien in de volgende alternatieve maatregelen voor de administratieve geldboete bedoeld in § 1, 1°:

1° de gemeenschapsdienst, gedefinieerd als zijnde een prestatie van algemeen belang uitgevoerd door de overtreder ten gunste van de collectiviteit;

2° de lokale bemiddeling, gedefinieerd als zijnde een maatregel die het voor de overtreder mogelijk maakt om, door tussenkomst van een bemiddelaar, de veroorzaakte schade te herstellen of schadeloos te stellen of om het conflict te doen bedaren.

§ 3 De door de gemeenteraad vastgestelde straffen mogen de politiestraffen niet te boven gaan.

§ 4 In afwijking van § 1 kan voor de in artikel 3, 3°, bedoelde inbreuken alleen een administratieve geldboete zoals bedoeld in § 1, 1°, worden opgelegd.

Deze inbreuken worden door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad ingedeeld in vier categorieën waarbij het bedrag van de daaraan verbonden administratieve geldboetes wordt bepaald in functie van de ernst van de bedreiging die zij betekenen voor de verkeersveiligheid en de mobiliteit.

§ 5 Indien de gemeenteraad in zijn reglementen of verordeningen de mogelijkheid voorziet om de administratieve sanctie bepaald in § 1, 1°, ten aanzien van minderjarigen op te leggen voor de feiten bedoeld in de artikelen 2 en 3 wint hij vooraf het advies in betreffende dat reglement of die verordening van het orgaan of de organen die een adviesbevoegdheid hebben in jeugdzaken, voor zover het aanwezig is of zij aanwezig zijn in de gemeente.

Art. 6§§ 1 en 2 van de bestreden wet bepalen

§1 De in artikel 4, § 1, 1°, bedoelde administratieve geldboete wordt opgelegd door de sanctionerend ambtenaar

§ 2 De sanctionerend ambtenaar beantwoordt aan de door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, vastgelegde kwalificatie- en onafhankelijkheidsvoorwaarden.

Artikel 12 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1. De sanctionerend ambtenaar kan een bemiddeling aan een meerderjarige overtreder voorstellen, wanneer aan de volgende voorwaarden wordt voldaan :

1° de gemeenteraad moet dit hebben voorzien in zijn reglement, evenals de procedure en de daarmee gepaard gaande nadere regels;

2° de instemming van de overtreder;

3° een slachtoffer werd geïdentificeerd.

§ 2. De schadeloosstelling of herstelling van de schade wordt vrij door de partijen onderhandeld en beslist.

Artikel 13 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1. Wanneer de sanctionerend ambtenaar het welslagen van de bemiddeling vaststelt, kan hij geen administratieve geldboete meer opleggen.

§ 2. In geval van weigering van het aanbod of falen van de bemiddeling, kan de sanctionerend ambtenaar ofwel een gemeenschapsdienst voorstellen, ofwel een administratieve geldboete opleggen.

Artikel 16, laatste lid van de bestreden wet bepaalt:

De advocaat kan ook aanwezig zijn tijdens de bemiddelingsprocedure.

Artikel 18 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1. Wanneer de gemeenteraad in zijn reglement voorziet dat de minderjarigen het voorwerp kunnen uitmaken van een administratieve geldboete zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 1°, voorziet hij hierin eveneens een procedure van lokale bemiddeling en de nadere regels ervan.

§ 2. De sanctionerend ambtenaar dient verplicht een aanbod van lokale bemiddeling voor te stellen aan minderjarigen die de volle leeftijd van veertien jaar bereikt hebben op het ogenblik van de feiten.

§ 3. De vader en moeder, voogd of personen die de hoede hebben over de minderjarige, kunnen op hun verzoek de minderjarige begeleiden bij de bemiddeling.

§ 4. Wanneer de sanctionerend ambtenaar het welslagen van de bemiddeling vaststelt, kan hij geen administratieve geldboete meer opleggen.

§ 5. In geval van weigering van het aanbod of falen van de bemiddeling, kan de sanctionerend ambtenaar ofwel een gemeenschapsdienst voorstellen, ofwel een administratieve geldboete opleggen.

Artikel 25 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1 De sanctionerend ambtenaar heeft in het kader van de uitoefening van zijn bevoegdheden, toegang tot de hiervoor pertinente gegevens van het Rijksregister en van de Directie Inschrijvingen van Voertuigen, op voorwaarde dat hij voorafgaand een machtiging verkregen heeft, respectievelijk van het Sectoraal Comité van het Rijksregister en van het Sectoraal Comité voor de Federale Overheid.

De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, de "Union des Villes et Communes de Wallonie" en de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen voor hun leden een algemene machtiging vragen tot toegang tot de gegevens van het Rijksregister en van de Directie Inschrijvingen van Voertuigen, respectievelijk aan het

Sectoraal Comité van het Rijksregister en aan het Sectoraal Comité voor de Federale Overheid.

§ 2 Wanneer de sanctionerend ambtenaar beslist dat de administratieve procedure opgestart dient te worden, deelt hij het volgende, per aangetekende brief, mee aan de overtreder:

1° de feiten en hun kwalificatie;

2° dat de overtreder de mogelijkheid heeft om bij aangetekende brief zijn verweermiddelen uiteen te zetten, binnen een termijn van vijftien dagen na de datum van kennisgeving, en dat hij, bij die gelegenheid, het recht heeft om aan de sanctionerend ambtenaar te vragen zijn verweer mondeling uiteen te zetten;

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

4° dat de overtreder het recht heeft om zijn dossier te raadplegen;

5° een kopie van het proces-verbaal bedoeld in artikel 20 of van de vaststelling opgesteld door de personen bedoeld in artikel 21.

§ 3 De sanctionerend ambtenaar bepaalt de dag waarop de overtreder wordt uitgenodigd om zijn mondeling verweer uiteen te zetten.

§ 4 Indien de sanctionerend ambtenaar van oordeel is dat een administratieve geldboete moet worden opgelegd die niet hoger is dan 70 euro, heeft de overtreder het recht niet om te vragen zijn verweer mondeling uiteen te zetten.

§ 5 De vader, moeder en voogden of personen die de minderjarige overtreder onder hun hoede hebben, worden eveneens per aangetekende brief op de hoogte gebracht dat een administratieve procedure geopend wordt. Deze partijen hebben dezelfde rechten als de minderjarige.

Artikel 26 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1 De beslissing van de sanctionerend ambtenaar wordt binnen een termijn van zes maanden genomen en wordt ter kennis gebracht van de betrokkenen.

Deze termijn van zes maanden neemt aanvang vanaf de dag van de vaststelling van de feiten door de in de artikelen 20 en 21 bedoelde personen.

§ 2 In afwijking van § 1, wordt de beslissing van de sanctionerend ambtenaar binnen een termijn van twaalf maanden genomen en wordt ter kennis gebracht van de betrokkenen, indien er een gemeenschapsdienst en/of bemiddeling tussenkomt.

Deze termijn van twaalf maanden neemt aanvang vanaf de dag van de vaststelling van de feiten door de in artikelen 20 en 21 bedoelde personen.

§ 3 Na het verstrijken van de in §§ 1 en 2 bedoelde termijnen, kan de sanctionerend ambtenaar geen administratieve geldboete meer opleggen.

Artikel 27 van de bestreden wet bepaalt:

Na het verstrijken van de in artikel 25, § 2, 2°, bedoelde termijn of vóór het verstrijken van deze termijn, wanneer de overtreder te kennen geeft de feiten niet te betwisten of, desgevallend, na mondeling of schriftelijk verweer door de overtreder of zijn raadsman, kan de sanctionerend ambtenaar de administratieve geldboete opleggen.

De sanctionerend ambtenaar brengt zijn beslissing ter kennis van de overtreder per aangetekende brief en, in geval van in artikel 3 bedoelde inbreuken, van de procureur des Konings.

De beslissing van de sanctionerend ambtenaar wordt eveneens per aangetekende brief ter kennis gebracht van de minderjarige en zijn vader en moeder, zijn voogden of personen die er de hoede over hebben.

In de kennisgeving wordt tevens de informatie opgenomen bedoeld in artikelen 9, § 1, 10 en 12 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens.

Artikel 29 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1 De sanctionerend ambtenaar deelt binnen de vijftien dagen na ontvangst van de vaststelling van de inbreuk, bij gewone zending, aan de overtreder de gegevens mee met betrekking tot de vastgestelde feiten en de begane inbreuk, alsmede het bedrag van de administratieve geldboete.

De administratieve boete wordt betaald door de overtreder binnen dertig dagen na de kennisgeving ervan, tenzij de overtreder binnen deze termijn zijn verweermiddelen bij gewone zending laat geworden aan de sanctionerend ambtenaar. De overtreder kan binnen deze termijn op zijn verzoek worden gehoord wanneer het bedrag van de administratieve geldboete hoger ligt dan 70 euro.

§ 2 Verklaart de sanctionerend ambtenaar de verweermiddelen niet gegrond, dan brengt hij de overtreder hiervan op een met redenen omklede wijze op de hoogte met verwijzing naar de te betalen administratieve geldboete die binnen een nieuwe termijn van dertig dagen na deze kennisgeving moet worden betaald.

§ 3 Wordt de administratieve geldboete niet betaald binnen de eerste termijn van dertig dagen, dan wordt, behoudens in geval van verweermiddelen, een herinnering verstuurd met uitnodiging tot betaling binnen een nieuwe termijn van dertig dagen te rekenen vanaf de kennisgeving van die herinnering

Artikel 31 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1. De gemeente of de overtreder, in geval van een administratieve geldboete, kan een beroep instellen bij geschreven verzoekschrift bij de politierechtbank, volgens de burgerlijke procedure, binnen een maand na kennisgeving van de beslissing.

Wanneer de beslissing van de sanctionerend ambtenaar betrekking heeft op minderjarigen, wordt het beroep ingediend via kosteloos verzoekschrift bij de jeugdrechtbank. In dat geval kan het beroep eveneens worden ingesteld door de vader en moeder, voogden of personen die er de hoede over hebben. De jeugdrechtbank blijft bevoegd indien de overtreder meerderjarig is geworden op het moment van de uitspraak.

De politierechtbank of de jeugdrechtbank beslissen in het kader van een tegensprekelijk en openbaar debat, over het beroep ingesteld tegen de administratieve sanctie zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 1°. Zij oordelen over de wettelijkheid en de proportionaliteit van de opgelegde geldboete.

Zij kunnen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar ofwel bevestigen ofwel herzien.

De jeugdrechtbank kan, wanneer hij gevat wordt door een beroep tegen de administratieve geldboete, in de plaats hiervan een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding opleggen, bepaald bij artikel 37 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade. In dit geval is artikel 60 van dezelfde wet van toepassing.

De beslissing van de politierechtbank of van de jeugdrechtbank is niet vatbaar voor hoger beroep.

Wanneer de jeugdrechtbank echter beslist om de administratieve sanctie te vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding zoals bedoeld in artikel 37 van de voormelde wet, is zijn beslissing wel vatbaar voor hoger beroep. In dit geval zijn de procedures bedoeld in de voormelde wet van toepassing.

Onverminderd het eerste tot het zevende lid en de voormelde wet van 8 april 1965, zijn de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing op het beroep bij de politierechtbank en de jeugdrechtbank.

§ 2. Wanneer een beroep wordt ingesteld tegen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar kan deze laatste of zijn afgevaardigde de gemeente vertegenwoordigen in het kader van de procedure voor de politierechtbank of de jeugdrechtbank.

De bestreden bepalingen worden zowel op zichzelf aangevochten, als in samenlezing met artikel 269/1 W. Reg., artikelen 741, 780bis, 1017, 1022, 1034bis tot 1034sexies, 1080 en 1092 Ger. W.

3. GRIEVEN

Eerste onderdeel

Samenvatting van het middelonderdeel

De bestreden wet schendt het recht op een eerlijk proces, het gelijkheidsbeginsel en de scheiding der machten, doordat zij aan een lid van de uitvoerende macht – de sanctionerende ambtenaar – de bevoegdheid toebedeelt om een geldboete tot 350 EUR op te leggen, terwijl de inbreuken naar hun aard en hun bestraffing in wezen een strafsanctie uitmaken die alleen door een onafhankelijk en onpartijdig rechter kunnen worden opgelegd.

76.

Artikel 6 EVRM bepaalt:

1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd,

gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.

2. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

3. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, heeft in het bijzonder de volgende rechten:

(a) onverwijld, in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging;

(b) te beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging;

(c) zich zelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen;

(d) de getuigen à charge te ondervragen of te doen ondervragen en het oproepen en de ondervraging van getuigen à décharge te doen geschieden onder dezelfde voorwaarden als het geval is met de getuigen à charge;

(e) zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter terechtzitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt.

Een administratieve sanctie kan een strafsanctie zijn in de zin van artikel 6 EVRM, waarop alle procedurele waarborgen van deze bepaling van toepassing zijn, waaronder het recht op toegang tot een onpartijdige en onafhankelijke rechter.

77.

Het Hof van Cassatie besliste in haar arrest van 14 januari 2013⁵²:

2. Een bestuurlijke sanctie is een bij of krachtens de wet vastgestelde maatregel met een repressief karakter, die door een bestuursorgaan wordt opgelegd door middel van een eenzijdige, individuele bestuurshandeling, als reactie op een inbreuk op een rechtsnorm.

Een bestuurlijke sanctie kan een strafsanctie zijn in de zin van artikel 6 EVRM op voorwaarde dat ze:

1) niet slechts een bepaalde groep met een particulier statuut betreft;

2) een bepaald gedrag oplegt en op de niet-naleving ervan een sanctie stelt;

3) niet alleen maar een vergoeding van schade betreft, maar essentieel ertoe strekt te straffen om een herhaling van gelijkaardige handelingen te voorkomen;

⁵² Cass. 14 januari 2013, AR C.11.0769.N.

4) stoelt op een norm met een algemeen karakter, waarvan het oogmerk tezelfdertijd preventief en repressief is;

5) zeer zwaar is gelet op het bedrag ervan.

Advocaat-generaal Chr. Vandewal overwoog in zijn conclusie voorafgaand aan dit arrest als volgt:

13. *Krachtens artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet kan de gemeenteraad straffen of administratieve sancties bepalen voor overtredingen van zijn reglementen of verordeningen, tenzij voor dezelfde overtredingen door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie straffen of administratieve sancties worden bepaald.*

14. *L. DE GEYTER wijst erop dat een eenvormige definitie van administratieve sanctie niet bestaat, wat o.m. te maken heeft met het feit dat nergens in de verschillende wetten met betrekking tot de administratieve sancties het rechtsbegrip wordt omschreven(1).*

15. *Reeds in 1964 probeerde H. COREMANS het begrip te definiëren; hij omschreef aan de hand van de teksten die de beteugelingsbevoegdheid van het bestuur bepalen, de administratieve sanctie als "een rechtsbehandeling van individuele en repressieve aard waarbij een persoon of orgaan, die ressorteert onder de uitvoerende macht, optreedt naar aanleiding van de niet-nakoming van een dwingend gestelde rechtsregel"(2).*

16. *J. LIGOT definieert de administratieve sancties als sancties welke door het bestuur zelf zonder voorafgaande bemoeïing van de rechter worden opgelegd, waarbij de rechterlijke controle eerst a posteriori, hetzij door de Raad van State, hetzij door de justitiële gerechten wordt uitgeoefend(3).*

17. *J. PUT omschrijft de administratieve sanctie als een "bij de wet of krachtens de wet vastgestelde maatregel met een repressief karakter, die door een bestuursorgaan wordt opgelegd door middel van een eenzijdige, individuele bestuurshandeling, als reactie op een inbreuk op een rechtsnorm"(4).*

18. *De vraag die in deze zaak aldus aan de orde wordt gesteld is of de gevorderde "retributie" al dan niet als een bestuurlijke sanctie, c.q. een straf, dient beschouwd te worden.*

19. *De twee voornaamste mensenrechtenverdragen, met name het EVRM en het IVBPR, houden in strafzaken een aantal waarborgen in voor een behoorlijke rechtsbedeling. Om te verhinderen dat de verdragsluitende staten via een eigen internrechtelijke kwalificatie de desbetreffende waarborgen buiten werking zouden stellen, kent het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aan het begrip "straf" een autonome en materiële werking toe. Dit Hof doet daarbij beroep op drie criteria:*

1. *de juridische kwalificatie van de overtreding in het interne recht;*

2. *de aard van de inbreuk;*

3. *de aard en de ernst van de sanctie die kan worden opgelegd(5).*

20. *J. PUT onderkent drie belangrijke onderscheidingscriteria om administratieve sancties onder het strafbegrip van artikel 6 van het EVRM te brengen:*

1° het feit dat op min of meer dezelfde inbreuk ook klassieke strafsancties staan en/of de gelijkheid van de administratieve met de strafsanctie qua techniek (boete, variërende sanctie maat, regels inzake cumulatie, herhaling ...);

2° hun autonomie, met name de vraag hoe zeer zij los staan van de toepassingsregels van een bepaalde regeling;

3° de afwezigheid of het ondergeschikt belang van een herstelkarakter(6).

21. Uw Hof oordeelde, ditmaal met betrekking tot de toepasselijkheid van art. 15 van het IVBPR, dat om uit te maken of een administratieve sanctie het karakter van een strafsanctie heeft, moet nagegaan worden of ze:

1. niet slechts een bepaalde groep met een particuliere status betreft;

2. een bepaald gedrag voorschrijft en op de niet-naleving ervan een sanctie stelt;

3. niet alleen maar een vergoeding van schade betreft, maar essentieel ertoe strekt te straffen om herhaling van gelijkaardige handelingen te voorkomen;

4. stoelt op een norm met een algemeen karakter, waarvan het oogmerk tezelfdertijd preventief en repressief is;

5. zeer zwaar is gelet op het bedrag ervan(7).

22. Bij de oplegging van een punitieve administratieve sanctie gelden aldus in de regel de waarborgen van de voormelde mensenrechtenverdragen.

78.

De bestreden wet en de in het middel aangehaalde bepalingen machtigen een lid van de uitvoerende macht – de sanctionerende ambtenaar – de bevoegdheid om een geldboete tot 350 EUR op te leggen. Volgens de bewoordingen van de wet gaat het om een administratieve geldboete. Deze administratieve geldboete moet echter worden beschouwd als een strafsanctie in de zin van artikel 6 EVRM, omdat zij voldoet aan alle door het Hof van Cassatie vermelde criteria.

Merk overigens op:

- dat de geldboete voor gemengde inbreuken hoe dan ook een strafsanctie is, omdat deze inbreuken ook in het gemeen strafrecht met strafsancties strafbaar zijn gesteld;
- de geldboete zeer zwaar is, gelet op het bedrag ervan. Zij kan belopen tot 350 EUR, wat hoger is dan de politionele geldboete die in het Strafwetboek is voorzien (150 EUR, na toepassing van de opdecimes).

79.

Op 5 september 2013 vernietigde de Politie rechtbank in Vilvoorde⁵³ een GAS-boete omdat de rechten van verdediging geschonden werden. In zijn vonnis stelt de rechter: *“de gemeentelijke administratieve sancties zijn bedoeld voor het publiek in het algemeen en hebben een repressieve bedoeling. Er bestaat dan ook geen betwisting over dat ze van strafrechtelijke aard zijn in de zin van*

⁵³ Pol. Vilvoorde, 5 september 2013, onuitg.

artikel 6 van het EVRM. Het gevolg daarvan is dat bij het opleggen van een GAS de rechten van verdediging moeten worden geëerbiedigd.” De rechter verwijst naar het Cassatiearrest van 14 januari 2005 (Arr. Cass. 02.221N) en besluit: “uit artikel 6 § 1 EVRM vloeit voort dat de procespartijen alle stukken en alle argumenten die de beslissing van de rechter kunnen beïnvloeden, moeten kunnen tegenspreken.

Uit deze uitspraak blijkt dat de hoge standaarden van het EVRM dus ook gelden wanneer een gemeente een GAS-boete oplegt. Uit het EVRM en de rechtspraak van het EHRM volgt evenwel dat de enkele mogelijkheid tot beroep bij de politierechter (respectievelijk de jeugdrechter), op zichzelf niet noodzakelijk strijdt met artikel 6 EVRM, zolang het recht op toegang tot de rechter en het recht op verdediging gewaarborgd blijft.

80.

De bestreden wet machtigt een lid van de uitvoerende macht (de sanctionerende ambtenaar) om een strafsanctie op te leggen. Zij wordt niet opgelegd door een onpartijdig en onafhankelijk rechter.

De administratieve vervolging is niet met dezelfde waarborgen omgeven, onder andere met betrekking tot de onafhankelijkheid van de vaststellers en van de sanctionerend ambtenaar, als in het gemeen recht (zie artikel 151 GGW). Het bepalen van de onafhankelijkheidsvereisten van de sanctionerend ambtenaar wordt gedelegeerd aan de Koning (artikel 6, §2 van de bestreden wet), zonder enige omschrijving van de essentiële of minimale onafhankelijkheidswaarborgen in de bestreden wet.

81.

Dit klemt des te meer als de gemeente zelf of een van haar vaststellers benadeeld zijn ten gevolge van de inbreuk (die onder meer vernielingen omvatten van voertuigen en monumenten).

De bestreden wet schendt de aangehaalde referentienormen.

Het middel is gegrond.

Tweede onderdeel

Samenvatting van het middelonderdeel

Onderschikt, voor zover Uw Hof zou oordelen dat de bestreden wet het recht op een eerlijk proces niet schendt, doordat zij aan de sanctionerende ambtenaar, en niet aan een onafhankelijk en onpartijdig rechter de bevoegdheid toebedeelt om een geldboete tot 350 EUR op te leggen, schendt de bestreden wet de vrijheid van meningsuiting en het recht van vergadering doordat, doordat zij aan een lid van de uitvoerende macht – de sanctionerende ambtenaar – de bevoegdheid toekent om een geldboete tot 350 EUR op te leggen, wegens inbreuken in het kader van de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en van het recht op vergadering.

82.

Artikel 10 EVRM waarborgt de vrijheid van meningsuiting op elk gebied en verbiedt dat de overheid de uitoefening van die vrijheid onderwerpt aan een preventieve controle op die meningsuiting.⁵⁴

⁵⁴ Cass. 9 december 1981, AR 1312.

83.

In haar arrest van 27 april 2007 verduidelijk het Hof van Cassatie de beoordeling door de rechter van de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting⁵⁵:

Artikel 10.2 EVRM bepaalt dat de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting, die de vrijheid omvat om inlichtingen of denkbeelden door te geven en plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, welke bij de wet worden voorzien, en die in een democratische samenleving nodig zijn, onder meer tot bescherming van de goede naam of de rechten van anderen om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen, of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Een beperking van de vrijheid van meningsuiting is nodig in een democratische samenleving wanneer zij beantwoordt aan een dwingende sociale noodwendigheid, op voorwaarde dat de evenredigheid wordt geëerbiedigd tussen het aangewende middel en het beoogde doel en de beperking verantwoord is op grond van relevante en toereikende motieven.

Uit de beslissing van de rechter moet niet alleen blijken dat hij het recht op vrije meningsuiting heeft afgewogen tegen de andere rechten bedoeld door artikel 10.2 EVRM, zoals het recht op de goede naam, maar ook dat de opgelegde beperking, in acht genomen de context waarin de mening werd geuit, de hoedanigheid van de partijen en de overige bijzondere omstandigheden van de zaak, beantwoordt aan een dwingende sociale noodwendigheid en pertinent is en dat door de opgelegde beperking de evenredigheid wordt geëerbiedigd tussen het aangewende middel en het beoogde doel.

Uit deze rechtspraak van het Hof van Cassatie volgt dat de **rechter** een belangrijke waarborg vormt ter vrijwaring van de vrijheid van meningsuiting, aangezien de rechter verplicht is het recht op vrije meningsuiting telkens af te wegen – en zijn beslissing ter zake te motiveren (artikel 149 GGW) – tegen de andere rechten bedoeld door artikel 10.2 EVRM, zoals het recht op de goede naam, en ook er over te waken dat de opgelegde beperking, in acht genomen de context waarin de mening werd geuit, de hoedanigheid van de partijen en de overige bijzondere omstandigheden van de zaak, beantwoordt aan een dwingende sociale noodwendigheid en pertinent is en dat door de opgelegde beperking de evenredigheid wordt geëerbiedigd tussen het aangewende middel en het beoogde doel.

84.

Inzake de verenigbaarheid van een gemeentelijke politieverordening met de vrijheid van meningsuiting oordeelde de Raad van State in haar arrest van 19 februari 2002⁵⁶:

Overwegende dat het evenwicht tussen, eensdeels, de vrijheid van meningsuiting -die voor de verzoekster het recht insluit om zelf de wijze te kiezen waarop zij deze zal uitoefenen, in voorkomend geval ook op collectieve wijze door middel van een manifestatie in open lucht- en, anderdeels, de bevoegdheid van de gemeenteraad om met een politiemaatregel, gesteund op artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, de verstoring van de orde in de gemeente tegen te gaan, bereikt wordt indien de politiemaatregel nuttig en doeltreffend blijkt te zijn om aan de ordeverstoring, zoals het bestuur die op dat ogenblik concreet kan inschatten, het hoofd te bieden; dat te dien einde die maatregel tevens aangepast moet zijn aan de ernst van de bedreiging die de gemeente ondergaat in die zin dat er een

⁵⁵ Cass. 27 april 2007, AR C.06.0123.N; zie voorts: Cass. 14 januari 2005, AR C030622N; Cass. 7 december 2004, AR P041006N; Cass. 13 september 1991, AR 7332.

⁵⁶ RvS nr. 103.730 van 19 februari 2002.

evenredigheid moet bestaan tussen de beperking van de vrijheid en de ordeverstoring die moet worden tegengegaan; dat het handhaven van de openbare orde er immers juist dient in te bestaan dat de burgers de mogelijkheid wordt geboden om te genieten van hun rechten en vrijheden; dat in elk geval niet kan worden aanvaard dat, in die gevallen waarin de uitoefening van grondwettelijke rechten en vrijheden aan beperkingen mogen worden onderworpen, het verbod de regel zou worden en het recht of de vrijheid de uitzondering;

Overwegende dat de Raad van State, wanneer hij zoals te dezen wordt geroepen om in een concreet geval te oordelen of een gemeentelijke politieverordening wel verenigbaar is met een individuele vrijheid -hier in elk geval de vrijheid van meningsuiting-, in de eerste plaats moet nagaan of er hem concrete gegevens worden voorgelegd die aantonen dat de openbare orde daadwerkelijk wordt verstoord of dreigt te worden verstoord, hoe ernstig die verstoring is en waar zij zich voordoet; dat hij vervolgens moet onderzoeken of de gegevens die hem worden voorgelegd het besluit wettigen dat de maatregel kan worden ingepast in de categorie van maatregelen die nuttig zijn om de gevreesde verstoring tegen te gaan, dat hij, bekeken vanuit de diverse mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om de openbare orde te handhaven, noodzakelijk of onontbeerlijk is -dit wil zeggen de minst ingrijpende- en dat hij afgewogen tegenover de verstoring van de individuele vrijheid, deze laatste niet disproportioneel bezwaart;

Overwegende dat te dezen luidens artikel 1 van de bestreden politieverordening voor alle samenscholingen of groepsgewijze verplaatsingen op de openbare weg, met het oog op het manifesteren voor of tegen een bepaalde doelstelling, een voorafgaande toelating van de burgemeester verplicht is en op de niet-naleving van dat voorschrift in artikel 9 van de politieverordening straffen zijn gesteld; dat aldus de verordening klaarblijkelijk niet elke vorm van samenscholingen en groepsgewijze verplaatsingen beoogt te regelen, maar juist enkel die manifestaties die gepaard gaan met specifieke collectieve meningsuitingen; dat uit de voorafgaande toelating tezamen genomen met de strafbepaling impliciet maar zeker een principieel betogings- of demonstratieverbod volgt dat op algemene en permanente wijze wordt ingesteld; dat de aangevochten verordening in haar overwegingen stelt dat de privé-woning en het privé-leven van personen binnen de gemeente "bijkomend" dienen te worden beschermd en een brief van de provinciegouverneur daaromtrent, in herinnering brengt; dat volgens artikel 1 van de verordening de beoogde manifestaties "het verkeer kunnen hinderen, ongemakken kunnen veroorzaken voor de weggebruikers of de bewoners van de aangrenzende privé-eigendommen";

Overwegende dat de aangehaalde motieven van de verordening zeer algemeen gesteld zijn; dat de aldus opgegeven redenen niet volstaan om te verantwoorden dat de bestreden verordening op de geschetste algemene en permanente wijze de uitoefening van de vrije meningsuiting belemmert; dat deze vaststelling nog aan kracht wint doordat artikel 5 van de verordening de burgemeester zelfs op absolute wijze verbiedt machtigingen toe te staan voor "samenscholingen aan de privé-woningen van politieke, sociale of economische prominente personen die de eisen van de deelnemers kunnen inwilligen of de inwilliging ervan kunnen bewerkstelligen"; dat immers op die wijze het principiële verbod van artikel 1 nog strenger wordt; dat bij gebrek aan concrete beoordelingselementen voorgelegd door het bestuur niet kan worden ingezien waarom het verbod te dezen niet zou kunnen worden vervangen door een minder bezwarende regeling; dat nergens uit blijkt dat een dergelijke regeling ook maar zou zijn overwogen; dat dienvolgens de artikelen 1 en 5 van de bestreden verordening een onevenredige beperking van het recht op vrije meningsuiting inhouden en aldus niet kunnen worden ingepast in de bevoegdheid van de gemeenteraad; dat in zoverre het middel gegrond

is; dat het gewicht van de voornoemde artikelen 1 en 5 bij de toepassing van de gehele verordening dusdanig doorslaggevend is dat zij in haar geheel dient te worden vernietigd,

(eigen onderlijning)

De Raad van State legt er terecht de nadruk op dat een inmenging in de vrijheid van meningsuiting slechts wettig is voor zover met concrete gegevens wordt aangetoond dat de openbare orde in het gedrang is; voorts benadrukt de Raad van State de eis dat wordt gekozen voor de minst ingrijpende maatregel om de openbare orde te handhaven.

85.

In het tweede middel werd aangetoond dat de bestreden wet een inmenging kan inhouden van de overheid in de vrijheid van meningsuiting en in de uitoefening van het recht van vergadering, doordat de gemeenten door de bestreden wet worden gemachtigd gedragingen die met de uitoefening van deze grondrechten gepaard gaan administratief te bestraffen en te beteugelen.

De bestreden wet machtigt bijgevolg een lid van de uitvoerende macht – de sanctionerende ambtenaar – om een administratieve geldboete tot 350 EUR op te leggen, wegens inbreuken in het kader van de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en van het recht op vergadering.

De administratieve geldboete tot 350 EUR wegens inbreuken in het kader van de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en van het recht op vergadering wordt niet opgelegd door een onafhankelijk en onpartijdig rechter.

86.

Het verslag bewijst dat de volksvertegenwoordigers verontrust waren door de mogelijkheid een GAS op te leggen wegens inbreuken in het kader van de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en van het recht op vergadering⁵⁷:

*De heer Eric Jadot, mevrouw Zoé Genot en mevrouw Eva Brems (Ecolo-Groen) dienen, als subamendement op amendement nr. 13, amendement nr. 63 in, dat ertoe strekt de tekst van het voorgestelde derde lid te vervangen. **Mevrouw Brems preciseert dat democratisch protest niet kan worden bestraft met een gemeentelijke administratieve sanctie zoals een administratieve geldboete of gemeenschapsdienst. Een dergelijke sanctie zou immers een schending van de vrije meningsuiting inhouden. In de praktijk kregen de voorbije jaren echter heel wat manifestanten een administratieve geldboete opgelegd. De indieners van dit subamendement wijzen die evolutie af en vinden dat elke overtreding die bij een dergelijke manifestatie wordt begaan, door een rechter moet worden beoordeeld. Om die reden willen zij de bepaling opnemen dat in die gevallen geen geldboete of gemeenschapsdienst kan worden opgelegd. Niettemin kan de gemeente nog altijd de door haar uitgereikte toestemming intrekken, wanneer blijkt dat de eraan verbonden voorwaarden niet in acht worden genomen.***

87.

De keuze van de wetgever om de sanctionerend ambtenaar te machtigen een administratieve geldboete tot 350 EUR op te leggen wegens inbreuken in het kader van de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en van het recht op vergadering, wordt **niet** verantwoord. Uit niets blijkt dat deze inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving, aan een dwingende maatschappelijke

⁵⁷ Verslag DOC 53 2712/006, blz. 64.

behoefte beantwoordt of evenredig is aan de wettige doelstellingen die daarmee worden nagestreefd.

Het gaat bijgevolg om een onverantwoorde en onevenredige inmenging in de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering. Dit geldt des te meer nu uit de hoogte van de opgelegde administratieve geldboete en het plaatsverbod onmiskenbaar een afschrikkend effect kan uitgaan, dat de rechtszoekende ervan wordt weerhouden zijn vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering uit te oefenen.

De bestreden wet schendt alle in het middel aangehaalde referentienormen.

Het middel is gegrond.

Derde onderdeel

Samenvatting van het middelonderdeel

De bestreden wet schendt het recht op toegang tot de rechter, doordat de bestreden wet niet voorziet in een georganiseerd administratief beroep of een andere laagdrempelige, kosteloze en vormvrije wijze van betwisting van de opgelegde administratieve geldboete en doordat in beroep ten aanzien van de minderjarige overtreder een maatregel van bewaring, opvoeding of behoeding kan worden opgelegd.

88.

Artikel 31 van de bestreden wet regelt de beroepsprocedure inzake een administratieve geldboete:

De gemeente of de overtreder, in geval van een administratieve geldboete, kan een beroep instellen bij geschreven verzoekschrift bij de politierechtbank, volgens de burgerlijke procedure, binnen een maand na kennisgeving van de beslissing.

Wanneer de beslissing van de sanctionerend ambtenaar betrekking heeft op minderjarigen, wordt het beroep ingediend via kosteloos verzoekschrift bij de jeugdrechtbank. In dat geval kan het beroep eveneens worden ingesteld door de vader en moeder, voogden of personen die er de hoede over hebben. De jeugdrechtbank blijft bevoegd indien de overtreder meerderjarig is geworden op het moment van de uitspraak.

[...]

De beslissing van de politierechtbank of van de jeugdrechtbank is niet vatbaar voor hoger beroep.

Wanneer de jeugdrechtbank echter beslist om de administratieve sanctie te vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding zoals bedoeld in artikel 37 van de voormelde wet, is zijn beslissing wel vatbaar voor hoger beroep. In dit geval zijn de procedures bedoeld in de voormelde wet van toepassing.

Onverminderd het eerste tot het zevende lid en de voormelde wet van 8 april 1965, zijn de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing op het beroep bij de politierechtbank en de jeugdrechtbank.

89.

De bestreden wet voorziet niet in een laagdrempelige, kosteloze en vormvrije wijze van betwisting van de administratieve geldboete. Integendeel:

- Er zijn bij het instellen van het beroep kosten verschuldigd. Het rolrecht bedraagt minstens 40,00 EUR (artikel 269/1 W. Reg.).
- Het verzoekschrift moet de vermeldingen bevatten en aan de vormvereisten voldoen die zijn voorgeschreven door de artikelen 1034bis tot 1034sexies. Deze vormvereisten omvatten onder andere de substantiëringsplicht, d.i. de plicht tot het uiteenzetten van feiten en middelen (artikel 1034ter, 4° Ger.W.). De gemeenten stellen geen modelverzoekschrift ter beschikking. Artikel 27 van de bestreden wet verplicht niet om de beroepsmogelijkheid en de vorm van het beroep te vermelden in de kennisgeving van de beslissing van de sanctionerende ambtenaar.
- De procedure verloopt in de regel schriftelijk, zodat conclusies moeten worden genomen (artikel 741 ev. Ger. W.).
- Door het instellen van de gerechtelijke vordering loopt de overtreder het risico (als de gemeente een advocaat aanstelt, waartoe zij niet is verplicht, artikel 31,§2 van de bestreden wet) op het betalen van een rechtsplegingvergoeding, waarvan het minimumbedrag 82,50 EUR bedraagt (d.i. het minimumbedrag van toepassing op de schijf van 0 tot 250 EUR) (zie het koninklijk besluit van 26 oktober 2007 tot vaststelling van het tarief van de rechtsplegingvergoeding bedoeld in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek en tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de artikelen 1 tot 13 van de wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van de advocaat).

Recent oordeelde een Brugse politierechter dat een man die een GAS-boete van 100 euro wegens fout parkeren onterecht aanvocht, daarbovenop een rechtsplegingsvergoeding van 1320 euro moest betalen⁵⁸ (d.i. de rechtsplegingsvergoeding voor een niet in geld waardeerbare vordering, waarvan het maximumbedrag 11.000 EUR bedraagt!).

- Er kan een geldboete van 15 euro tot 2.500 euro en een schadevergoeding worden opgelegd wegens tergend en roekeloos geding (artikel 780bis Ger. W.).
- Artikel 31 van de bestreden wet sluit een hoger beroep uit tegen de beroepsbeslissing van de politierechtbank.
- Een beroep tegen een GAS is geen fiscale procedure, noch een strafprocedure, zodat een verzoekschrift houdende voorziening in cassatie, alsook het antwoord op de voorziening door een advocaat bij het Hof van Cassatie moet worden ondertekend en neergelegd (artikelen 1080 en 1092 Ger. W.) en de meer gunstige regeling van artikel 378 WIB 92 en in strafzaken (artikel 407 e.v. Sv.) niet van toepassing is.

⁵⁸ Dit allicht in strijd met de Cassatierechtspraak ter zake; zie Cass. 12 maart 2010, AR F.09.0006.F-F.09.0020.F.

Er is verzoekers geen cassatierechtspraak inzake GAS bekend, niettegenstaande de GAS reeds in 1999 werd ingevoerd.

Het procesrisico en de voor te schieten kosten zijn dusdanig hoog dat zij een daadwerkelijke hinderpaal vormen voor het in rechte betwisten van de administratieve geldboete en het recht van de overtreder op toegang tot de rechter van zijn essentie beroven.⁵⁹ De overtreder beschikt niet over een daadwerkelijk rechtsmiddel in de zin van artikel 13 EVRM.

90.

Ten aanzien van minderjarigen moet er rekening mee worden gehouden dat de jeugdrechtbank kan beslissen om de administratieve sanctie te vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding zoals bedoeld in artikel 37 van Jeugdbeschermingswet. De bestreden wet voorziet in geen enkele beperking.

Artikel 37 van de Jeugdbeschermingswet voorziet in een ruime waaier aan maatregelen die kunnen worden opgelegd, gaande van de berisping tot de opsluiting in een gesloten opvoedingsafdeling.

Het opleggen van een maatregel kan bijgevolg verregaande gevolgen hebben voor de minderjarige. Indien hij wordt geplaatst wordt hij abrupt onttrokken aan het hem vertrouwde familiale en sociale milieu, wat blijvende sporen kan nalaten in zijn persoonlijke ontwikkeling en verdere levensloop.

Het is volstrekt illusoir dat een minderjarige een administratieve geldboete van 175 EUR zal betwisten, indien deze betwisting er toe kan leiden dat een maatregel met meer verregaande gevolgen en zelfs een vrijheidsberoving kan worden opgelegd.

91.

De bestreden wet schendt alle in het middel aangehaalde referentienormen.

Het middel is gegrond.

Vierde onderdeel

Samenvatting van het middelonderdeel

De bestreden wet schendt het recht op toegang tot de rechter, in zoverre de in beroep geraadpleegde rechter niet over een volle rechtsmacht beschikt.

92.

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁶⁰ blijkt dat depenalisering gepaard dient te gaan met een reeks waarborgen, zoals de toegang tot een rechtbank met volle rechtsmacht, zonder dat de toepassing van het geheel van de algemene beginselen van het strafrecht evenwel tot de administratieve geldboeten zou moeten worden uitgebreid.

⁵⁹ EHRM, RTBF t. België, 2011, overweging 69 e.v.; zie in het bijzonder de rechtspraak aangehaald in overweging 71; inzake gerechtskosten: EHRM, ÇAKIR t. Turkije, 2013, overweging 15 e.v. en het beginselarrest EHRM, KREUZ t. Polen, overweging 52 e.v. en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

⁶⁰ Arrest Öztürk van 21 februari 1984 en Lutz van 25 augustus 1987.

Van de op de administratieve sancties toe te passen algemene beginselen somt de aanbeveling R(91)1 van het Comité van ministers⁶¹, de beginselen op van de wettigheid, de niet-terugwerkende kracht, het beginsel non bis in idem, de redelijke termijn van rechtspleging en de waarborgen voor een eerlijke procesvoering.

93.

In arrest 40/97 van 14 juli 1997⁶² sprak Uw Hof zich uit over de prejudiciële vraag of “de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten [toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten] de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat zij degenen die zich aan sociale misdrijven schuldig maken zwaarder bestraft, met name omdat zij geen verlaging van het bedrag van de boete toestaat in geval van verzachtende omstandigheden, omdat zij noch opschorting, noch uitstel, noch probatie toestaat en omdat zij niet toestaat dat rechtvaardigings- of verschoningsgronden in aanmerking worden genomen, terwijl die minderingen wel zijn toegestaan voor de bestraffing van dezelfde feiten via strafrechtelijke boeten?”

Uw Hof werpt op dat wanneer eenzelfde tekortkoming in wettelijke verplichtingen het voorwerp uitmaakt, nu eens van strafsancities, dan weer van administratieve sancties, dat het verschil in behandeling dat daaruit zou kunnen voortvloeien slechts toelaatbaar is indien het in redelijkheid is verantwoord (B.3.1). Niettemin moet nog worden onderzocht of de keuze van de wetgever geen discriminerende gevolgen heeft in zoverre die keuze leidt tot verschillen in behandeling (B.4.).

Uw Hof bevestigde in dezen het onverantwoorde verschil in behandeling in zoverre aan de persoon die voor de arbeidsrechtbank verschijnt, geen boete kan worden opgelegd die lager is dan het wettelijke minimum, terwijl de persoon die wegens een overtreding van dezelfde bepaling voor de correctionele rechtbank verschijnt, wel de toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek zou kunnen genieten (B.8).

Latere rechtspraak van Uw Hof bevestigt deze uitspraak.⁶³

Nog volgens de rechtspraak van Uw Hof⁶⁴ moet de geadieerde rechter in beroep echter over dezelfde beoordelingsbevoegdheid beschikken als het orgaan van actief bestuur, indien op eenzelfde overtreding zowel strafsancities als bestuurlijke sancties staan.

94.

Het Hof van Cassatie besliste evenwel met betrekking tot de bevoegdheid van de rechter aan wie gevraagd wordt een administratieve sanctie te toetsen die een repressief karakter heeft in de zin van artikel 6 EVRM⁶⁵:

De rechter aan wie gevraagd wordt een administratieve sanctie te toetsen die een repressief karakter heeft in de zin van artikel 6 EVRM, mag de wettigheid van die sanctie onderzoeken en mag in het bijzonder nagaan of die sanctie verzoenbaar is met de dwingende eisen van internationale verdragen en van het interne recht, met inbegrip van de algemene rechtsbeginselen.

Dit toetsingsrecht moet in het bijzonder aan de rechter toelaten na te gaan of de straf niet onevenredig is met de inbreuk, zodat de rechter mag onderzoeken of het bestuur naar

⁶¹ Aanbeveling R 91/1 betreffende de bestuurlijke sancties, aangenomen door het Comité van ministers van de Raad van Europa op 13 februari 1991.

⁶² GwH 40/97, 14 juli 1997.

⁶³ GwH 105/2004, 16 juni 2004.

⁶⁴ GwH 128/99, 7 december 1999.

⁶⁵ Cass. 12 november 2010, AR F.09.0146.N, bevestigd door Cass. 18 april 2013, AR F.11.0142.F.

redelijkheid kon overgaan tot het opleggen van een administratieve geldboete van zodanige omvang.

De rechter mag hierbij in het bijzonder acht slaan op de zwaarte van de inbreuk, de hoogte van reeds opgelegde sancties en de wijze waarop in gelijkaardige zaken werd geoordeeld, maar moet hierbij in acht nemen in welke mate het bestuur zelf gebonden was in verband met de sanctie.

Dit toetsingsrecht houdt niet in dat de rechter op grond van een subjectieve appreciatie van wat hij redelijk acht, om loutere redenen van opportuniteit en tegen wettelijke regels in, boeten kan kwijtschelden of verminderen.

95.

Artikel 31, §1 van de bestreden wet bepaalt:

De politierechtbank of de jeugdrechtbank beslissen in het kader van een tegensprekelijk en openbaar debat, over het beroep ingesteld tegen de administratieve sanctie zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 1°. Zij oordelen over de wettelijkheid en de proportionaliteit van de opgelegde geldboete.

Zij kunnen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar ofwel bevestigen ofwel herzien.

De bestreden wet verduidelijkt niet wat onder “herzien” moet worden begrepen. Het gaat blijkbaar om een loutere vernietiging en eventueel een marginale toetsing van het bedrag van de sanctie, maar zonder mogelijkheid tot substitutie van de administratieve sanctie door een andere.⁶⁶ Alleen bij manifeste disproportionaliteit van de opgelegde administratieve geldboete, kan deze door de rechter worden verminderd. De beroepsrechter beschikt niet over dezelfde beoordelingsbevoegdheid als de sanctionerend ambtenaar. Het gaat niet om een daadwerkelijk rechtsmiddel in de zin van de artikelen 6 en 13 EVRM.

De bestreden wet schendt alle in het middel aangehaalde referentienormen.

Het middel is gegrond.

Vijfde onderdeel

Samenvatting van het middelonderdeel

De bestreden wet schendt het recht op een eerlijk proces, in zoverre zij geen procedurele waarborgen omvat met betrekking tot de bemiddelingsprocedures, onder andere met betrekking tot de minimale in acht te nemen procedureregels, de vertrouwelijkheid van de bemiddeling en de onpartijdigheid van de bemiddelaar.

96.

De artikelen 2, 12 en 13 van de bestreden wet machtigen de gemeenteraden om in een bemiddelingsprocedure te voorzien voor meerderjarigen. De artikelen 2 en 18 van de bestreden wet machtigen de gemeenteraden om in een bemiddelingsprocedure te voorzien voor minderjarigen.

97.

⁶⁶ Zie met betrekking tot de Voetbalwet: Cass. 11 januari 2013, AR C.11.0323.N.

Het Belgisch recht kent de bemiddeling als vorm van alternatieve geschillenbeslechting in zowel burgerlijke zaken, in strafzaken als in jeugdzaken:

- Het zevende deel van het Gerechtelijk wetboek regelt de bemiddeling in burgerlijke zaken. De bemiddeling wordt geleid door een erkende bemiddelaar, die aan wettelijk bepaalde erkenningsvoorwaarden moeten voldoen (artikel 1726 Ger. W.) en onafhankelijk en onpartijdig dient te zijn (artikel 1726, §1, 2° Ger. W.) De wet regelt de bemiddelingsprocedures (artikel 1730 e.v. Ger. W.), die onder meer het opstellen van een bemiddelingsprotocol bevat (artikel 1731 Ger. W.) waarbij aan het vrijwillig karakter van de bemiddeling moet worden herinnerd (artikel 1731, §2, 3° Ger. W.). De documenten die worden opgemaakt en de mededelingen die worden gedaan in de loop en ten behoeve van een bemiddelingsprocedure zijn vertrouwelijk en de bemiddelaar is gehouden tot het beroepsgeheim (artikel 1728 Ger. W.).
- Krachtens artikel 553 §1 Sv. kan elkeen die een direct belang heeft in elke fase van de strafprocedure en tijdens de strafuitvoering verzoeken om bemiddeling. Ook hier voorziet de wetgever in de leiding door een erkende bemiddelaar (artikel 554 Sv.) die aan erkenningscriteria moet voldoen. De vertrouwelijkheid wordt gewaarborgd en de bemiddelaar is gehouden tot het beroepsgeheim (artikel 555, §3 Sv).
- Ook de Jeugdbeschermingswet voorziet in een bemiddelingsprocedure (artikelen 37bis - 37quinquies, 45quater en 47 van de Jeugdbeschermingswet). De wet verplicht tot de tussenkomst van een onpartijdige bemiddelaar (artikel 37bis, §2 van de Jeugdbeschermingswet) en een erkende bemiddelingsdienst (artikel 37ter, §1 van de Jeugdbeschermingswet). De wet stelt de procedure vast. De vertrouwelijkheid wordt gewaarborgd (artikel 37quater, §3 van de Jeugdbeschermingswet) en de bemiddelaar is gehouden tot het beroepsgeheim (artikel 77 van de Jeugdbeschermingswet).

98.

De bestreden wet verplicht de gemeenten, die administratieve sancties bepalen, niet in het voorzien van een bemiddelingsprocedure voor meerderjarigen.

Dit is op zichzelf reeds een onderscheid in behandeling ten overstaan van de strafrechtelijke vervolging van inbreuken, waarvoor geen enkele redelijke en objectieve verantwoording bestaat.

99.

De bestreden wet voorziet voorts dat het reglement moet voorzien in de nadere regels van de procedure. De bestreden wet onderwerpt de bemiddeling niet aan minimale procedurele waarborgen:

- De onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de bemiddelaar is niet gewaarborgd.
- De bestreden wet bevat geen erkenningsvoorwaarden waaraan de bemiddelaar moet voldoen.
- De vertrouwelijkheid van de bemiddeling is niet gewaarborgd en de bemiddelaar is niet gehouden tot het beroepsgeheim.
- De aanwezigheid van een advocaat lijkt niet voorzien te zijn bij de bemiddeling voor meerderjarigen, en lijkt te worden uitgesloten door artikel 16, laatste lid van de

bestreden wet (die de aanwezigheid van een advocaat uitsluitend toelaat bij de bemiddeling voor minderjarigen).

Voor zover artikel 25, §2, 3° van de bestreden wet van toepassing is tijdens de bemiddeling voor meerderjarigen, is de aanwezigheid van een advocaat niet uitgesloten bij de bemiddeling voor meerderjarigen.

Bij de bemiddeling voor minderjarigen is de aanwezigheid van een advocaat facultatief.

100.

Artikelen 13§2 en 18§5 van de bestreden wet bepalen dat de sanctionerend ambtenaar bij het falen van de bemiddeling, ofwel een gemeenschapsdienst kan voorstellen, ofwel een administratieve geldboete kan opleggen.

Het ontbreken van deze minimale waarborgen kan er bijgevolg toe leiden dat bij het falen van de bemiddeling een administratieve geldboete (tot 350 EUR) wordt opgelegd. De vrijwilligheid van de bemiddeling komt hiermee ernstig in het gedrang. De vermeende overtreder kan het voorwerp uitmaken van onredelijke druk, door het vooruitzicht van een ernstige geldboete. Dit is des te meer zo als de bestreden wet zo wordt uitgelegd dat bij de bemiddeling voor meerderjarigen geen advocaat aanwezig kan zijn, en de aanwezigheid bij de bemiddeling voor minderjarigen facultatief is. Hieraan wordt niet geredigeerd door de procedure. Doordat het welslagen van de bemiddeling de administratieve procedure beëindigt, is immers geen beroep mogelijk (zie artikel 31 van de bestreden wet).

Bij het falen van de bemiddeling kunnen gegevens, mededeling en stukken uit de bemiddeling worden aangewend bij de administratieve procedure. De bemiddeling kan alsdan verworden tot een deloyaal middel om bekentenissen of andere bewijsmiddelen te verkrijgen. Dit is des ter erger indien de beslissing van de sanctionerend ambtenaar nadien wordt aangewend als bewijsstuk in een navolgende procedure tot het bekomen van schadevergoeding vanwege de benadeelde. Verzoekers merken in dit verband op dat dit gevaar ook bestaat met betrekking tot de procedure van ouderlijke betrokkenheid, die grote gelijkenissen vertoont met de bemiddeling, met dien verstande dat tot de procedure van ouderlijke betrokkenheid wordt geleid door de sanctionerend ambtenaar en niet door een bemiddelaar of door een gespecialiseerde en erkende bemiddelingsdienst.

101.

De bestreden wet schendt alle in het middel aangehaalde referentienormen.

Het middel is gegrond.

D. Vierde middel – Met betrekking tot het plaatsverbod

1. GESCHONDEN REFERENTIENORMEN

- Artikelen 5, 6, 7 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden;
- Artikelen 9, 14 en 15 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten goedgekeurd bij wet van 15 mei 1981;
- Artikelen 10, 11, 12, 13 en 14 van de Gecoördineerde Grondwet;
- Het wettigheidsbeginsel in strafzaken;

2. AANGEVOCHTEN BESCHIKKING VAN DE BESTREDEN WET

De bestreden wet regelt de gemeentelijke administratieve sancties.

Artikel 47 van de bestreden wet bepaalt:

In dezelfde wet [de Nieuwe gemeentewet, ingevoegd bij de wet van 13 mei 1999 en laatstelijk gewijzigd bij de wet van 1 juni 2011] wordt een artikel 134sexies ingevoegd, luidende :

" Art. 134sexies. § 1. De burgemeester kan, in geval van verstoring van de openbare orde veroorzaakt door individuele of collectieve gedragingen, of in geval van herhaaldelijke inbreuken op de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad gepleegd op eenzelfde plaats of ter gelegenheid van gelijkaardige gebeurtenissen en die een verstoring van de openbare orde of een overlast met zich meebrengen, beslissen over te gaan tot een tijdelijk plaatsverbod van een maand, tweemaal hernieuwbaar, jegens de dader of de daders van deze gedragingen.

§ 2. Onder "tijdelijk plaatsverbod" wordt verstaan het verbod binnen te treden in een of meerdere duidelijke perimeters van plaatsen die als toegankelijk voor het publiek worden bepaald, gelegen binnen een gemeente, zonder evenwel het geheel van het grondgebied te beslaan. Worden beschouwd als plaats die toegankelijk is voor het publiek elke plaats die gelegen is in de gemeente die niet enkel toegankelijk is voor de beheerder van de plaats, voor degene die er werkt of voor degenen die er individueel worden uitgenodigd, met uitzondering van de woonplaats, de plaats van het werk of de plaats van de onderwijs- of opleidingsinstelling van de overtreder.

§ 3. De in § 1 bedoelde beslissing moet aan de volgende voorwaarden voldoen :
1° met redenen omkleed zijn op basis van de hinder die verband houdt met de openbare orde;

2° bevestigd worden door het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege, bij de eerstvolgende vergadering, na de dader of de daders van die gedragingen of hun raadsman te hebben gehoord en nadat hij de mogelijkheid heeft gehad ter gelegenheid hiervan zijn verdedigingsmiddelen schriftelijk of mondeling te doen gelden, behalve indien hij, na te zijn uitgenodigd via een aangetekende brief, zich niet heeft gemeld en geen geldige motieven naar voren gebracht heeft voor zijn afwezigheid of zijn verhindering.

§ 4. De beslissing kan worden genomen, ofwel na een door de burgemeester betekende schriftelijke verwittiging die de dader of de daders van die gedragingen op de hoogte brengt van het feit dat een nieuwe inbreuk op een identieke plaats of ter gelegenheid van gelijkaardige gebeurtenissen aanleiding zal kunnen geven tot een plaatsverbod, ofwel, met het oog op de ordehandhaving, zonder verwittiging.

§ 5. In geval van niet-naleving van het tijdelijk plaatsverbod, kan de dader of kunnen de daders van die gedragingen gestraft worden met een administratieve geldboete zoals voorzien door de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties".

3. GRIEVEN

Eerste onderdeel

Samenvatting van het middelonderdeel

De bestreden wet schendt het recht op persoonlijke vrijheid en het recht op een eerlijk proces, doordat het de burgemeester, het college van burgemeester en schepenen en het gemeentecollege machtigt een vrijheidsbeperkende strafsanctie op te leggen, terwijl zulks krachtens artikel 12 en 14 GGW en artikel 5 en 6 EVRM uitsluitend is voorbehouden aan een onpartijdige en onafhankelijke rechter.

102.

Artikel 12, derde lid, van de Grondwet bepaalt :

« Behalve bij ontdekking op heterdaad kan niemand worden aangehouden dan krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter, dat moet worden betekend bij de aanhouding of uiterlijk binnen vierentwintig uren ».

Artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid. Niemand mag van zijn vrijheid worden beroofd, behalve in de navolgende gevallen en langs wettelijke weg :

- a) indien hij op rechtmatige wijze wordt gevangen gehouden na veroordeling door een daartoe bevoegde rechter;*
- b) indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gevangen wordt gehouden, wegens weigering een overeenkomstig de wet door een rechter gegeven bevel op te volgen of teneinde de nakoming van een door de wet voorgeschreven verplichting te verzekeren;*
- c) indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gevangen gehouden ten einde voor de bevoegde rechterlijke instantie te worden geleid, wanneer redelijke termen aanwezig zijn om te vermoeden, dat hij een strafbaar feit heeft begaan of indien er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het noodzakelijk is hem te beletten een strafbaar feit te begaan of te ontvluchten nadat hij dit heeft begaan;*
- d) in het geval van rechtmatige gevangenhouding van een minderjarige met het doel in te grijpen in zijn opvoeding of in het geval van zijn rechtmatige gevangenhouding, ten einde hem voor het bevoegde gezag te geleiden;*
- e) in het geval van rechtmatige gevangenhouding van personen die een besmettelijke ziekte zouden kunnen verspreiden, van geesteszieken, van verslaafden aan alcohol of verdovende middelen of van landlopers;*
- f) in het geval van rechtmatige arrestatie of gevangenhouding van personen ten einde hen te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of indien tegen hen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is.*

[...]

3. Eenieder die gearresteerd is of gevangen wordt gehouden, overeenkomstig lid 1 c) van dit artikel moet onmiddellijk voor een rechter worden geleid of voor een andere autoriteit die door de wet bevoegd verklaard is om rechterlijke macht uit te oefenen en heeft het recht binnen een redelijke termijn berecht te worden of hangende het proces in vrijheid te worden gesteld. De invrijheidstelling kan afhankelijk worden gesteld van een waarborg voor de verschijning van de betrokkene in rechte.

[...] ».

De vrijheid van de persoon en het recht op een eerlijk proces worden voorts gewaarborgd door de artikelen 9 en 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten.

103.

Uw Hof benadrukte in het arrest van 22 december 2011⁶⁷:

B.7. Gelet op het fundamentele belang van de habeas corpus dienen alle beperkingen op de individuele vrijheid restrictief te worden geïnterpreteerd en dient hun grondwettigheid met de grootste omzichtigheid te worden onderzocht.

B.8.1. Wanneer een verdragsbepaling die België bindt, een draagwijdte heeft die analoog is aan die van één van de grondwetsbepalingen waarvan de toetsing tot de bevoegdheid van het Hof behoort en waarvan de schending wordt aangevoerd, vormen de waarborgen vervat in die verdragsbepaling een onlosmakelijk geheel met de waarborgen die in de betrokken grondwetsbepalingen zijn opgenomen.¹⁵

B.8.2. Vermits zowel artikel 12 van de Grondwet als artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens het recht op individuele vrijheid waarborgen, dient het Hof, bij de toetsing aan de in het eerste middel aangehaalde grondwetsbepaling, rekening te houden met de voormelde verdragsbepaling.

104.

De bestreden wet voorziet dat de **burgemeester** de bevoegdheid wordt gegeven een plaatsverbod op te leggen aan bepaalde overtreders van gemeentelijke reglementen of van de openbare orde. Hiertoe wordt een artikel 134sexies toegevoegd aan de Nieuwe Gemeentewet, ingevoegd bij de wet van 13 mei 1999 en laatstelijk gewijzigd bij de wet van 1 juni 2011 zodat een wettelijke basis voorhanden is.

De maatregel moet worden bevestigd door het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege.

105.

De Raad van State adviseerde, met verwijzing naar de rechtspraak van Uw Grondwettelijk Hof⁶⁸:

1.2. Volgens de memorie van toelichting voert deze bepaling een “administratieve politiemaatregel” in.

2.1. Zoals de voorliggende bepaling is geredigeerd, kan moeilijk worden aangenomen dat ze louter in een dergelijke politiemaatregel voorziet.

Weliswaar kan gesteld worden dat

“het feit dat een maatregel een belastend karakter heeft en alzo ‘een zeker leedtoevoegend resultaat heeft’ niet belet dat hij nochtans geen straf is [, dat] [e]vengoed echter (...) het feit dat een maatregel een preventief karakter heeft niet uit[sluit] dat hij toch als een sanctie wordt gekwalificeerd [en dat] een sanctie [...] nu eenmaal ook een preventieve doel- stelling [heeft]”²³,

maar toch wordt aanvaard, zoals door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is geoordeeld, dat

⁶⁷ GwH 22 december 2011, nr. 201/2011.

⁶⁸ Memorie van Toelichting DOC 53 2712/001, blz. 61 e.v..

“[e]en cruciaal verschil tussen administratieve sancties en bestuurlijke maatregelen die zuiver beogen de orde en de rust te handhaven is dat een administratieve sanctie reageert tegen wat als een overtreding wordt gezien, in tegenstelling tot de voormelde bestuurlijke maatregelen, waarvoor geen overtreding vereist is maar een risico of een gevaar volstaat. Specifiek eigen aan de administratieve sanctie is dat ze wordt opgelegd wegens een overtreding, aan de overtreder; [o]m uit te maken of het bestreden plaatsverbod een administratieve sanctie is, past het bijzondere aandacht te geven aan de keuze die in de regeling [...] zelf is gemaakt. Ook de ratio legis wordt nuttig bij de beoordeling betrokken”²⁴.

In verband met het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen een administratieve sanctie met strafrechtelijk karakter en een politiemaatregel kan tevens worden verwezen naar arrest 175/2002 van het Grondwettelijk Hof van 5 december 2002, dat inzake artikel 44 van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden’, luidens hetwelk “de vaststellende politieambtenaar, officier van gerechtelijke of van bestuurlijke politie [...] [kan] beslissen onmiddellijk een stadionverbod als beveiligingsmaatregel op te leggen”, het volgende heeft geoordeeld:

“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 strafvervolging 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.

[...]”.

Ook al kan er niet van worden uitgegaan dat de voor- noemde arresten van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en van het Grondwettelijk Hof alle criteria aangeven waarmee politiematregelen van administratieve sancties kunnen worden onderscheiden, kan er enige lering uit worden getrokken voor het onderzoek van het ontworpen artikel 134sexies van de Nieuwe Gemeentewet.

Uit deze tekst blijkt dat het “tijdelijk plaatsverbod” alleen kan worden uitgesproken op basis van feiten die zich reeds hebben voorgedaan, te weten “individuele of collectieve gedragingen” die “verstoring van de openbare orde” veroorzaken of “herhaaldelijke inbreuken op de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad gepleegd op eenzelfde plaats of ter gelegenheid van [soortgelijke] gebeurtenissen en die een verstoring van de openbare orde of een overlast met zich meebrengen”. **Tevens blijkt dat de maatregel wezenlijk een bestraffend karakter heeft, aangezien hij “jegens de dader(s) van deze gedragingen” kan worden genomen.**

Het louter beveiligende aspect van het “tijdelijk plaatsverbod” ontbreekt weliswaar niet in de voorliggende bepaling, maar is niet van doorslaggevend belang omdat het preventief aspect ervan niet duidelijk blijkt. Zoals hierboven is gesteld, zijn de op beveiliging gerichte aanpak en de kwalificatie van een maatregel als zijnde van bestraffend aard trouwens niet onverenigbaar.

Tenzij de steller van het voorontwerp kan aantonen dat de criteria voorhanden zijn om deze maatregel als een administratieve politiematregel te kunnen beschouwen, moet dus worden aangenomen dat het een bestruffende maatregel betreft in de eigen zin die aan dit begrip wordt gegeven in de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens²⁵.

De voorliggende bepaling geeft dienovereenkomstig aan- leiding tot de volgende opmerkingen.

2.2. De mogelijkheid om een sanctie op te leggen “in geval van verstoring van de openbare orde veroorzaakt door individuele of collectieve gedragingen” voldoet niet aan het nauwkeurighedsvereiste dat voortvloeit uit het legaliteitsbeginsel neergelegd in artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

In de nieuwe redactie van de bepaling als gevolg van deze opmerkingen moet tevens worden aangegeven of de woorden “gepleegd op eenzelfde plaats of ter gelegenheid van [soortgelijke] gebeurtenissen” overeenkomstig de Franse versie enkel op de “herhaaldelijke inbreuken op de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad” slaan, dan wel of ze ook, zoals, naar het zich laat aanzien, uit de Nederlandse tekst blijkt, op de “verstoring van de openbare orde veroorzaakt door individuele of collectieve gedragingen” betrekking hebben.

In beide taalversies is het niet duidelijk of de woorden “die een verstoring van de openbare orde met zich meebrengen” zowel op de eerste als op de tweede hierboven vermelde categorie strafbare feiten betrekking hebben.

2.3. De geldigheidsduur van de beoogde sanctie, name- lijk “1 maand, tweemaal hernieuwbaar” komt onvoldoende duidelijk tot uiting.

Indien het de bedoeling is een minimum van een maand en een maximum van drie maanden vast te stellen voor de sanctie die op het einde van de procedure wordt opgelegd, moet het dispositief in die zin worden geredigeerd.

Indien het de bedoeling is te bepalen dat wanneer na een eerste sanctie van een maand nieuwe strafbare feiten zijn gepleegd, hoogstens twee nieuwe sancties van telkens een maand kunnen worden opgelegd, kan de burgemeester een dergelijke beslissing niet nemen zonder een nieuwe procedure die, zoals vóór de vaststelling van de eerste sanctie, de rechten van de betrokkenen moet waarborgen. Het is dan niet noodzakelijk te bepalen dat de maatregel "hernieuwbaar" is, waarbij de tekst in geval van recidive desnoods in een verhoging van de strafmaat voorziet.

2.4. Daar het "tijdelijk plaatsverbod" als een sanctie moet worden beschouwd, moet het in artikel 5 van de ontworpen wet worden ingevoegd²⁶, wat de steller van het voorontwerp er niet van hoeft te weerhouden om, indien dat nodig is en indien dat ten aanzien van de beginselen van gelijkheid en van non-discriminatie kan worden gerechtvaardigd, daarvoor een bijzondere regeling vast te stellen, inzonderheid om de burgemeester te machtigen in de plaats van de sanctionerend ambtenaar te treden om de beslissing te nemen, onder voorbehoud van de bekrachtiging ervan door het college van burgemeester en schepenen, zoals het voorontwerp voorschrijft.

3. Indien de bepaling wordt herzien zodat de maatregel kan worden aangemerkt als een administratieve politiematregel, moet ze ook op de volgende punten worden aangepast.

Er moet worden voorkomen dat een minimumgrens voor de beoogde maatregel wordt vastgesteld opdat de preventieve maatregel die aldus mogelijk wordt gemaakt en die de individuele vrijheid beknot, proportioneel kan blijven, inzonderheid wat de tijdsduur ervan betreft, die in verhouding moet staan tot de sociale verstoring die de maatregel beoogt te verhelpen.

106.

Het verslag vermeldt⁶⁹:

*De heer Eric Jadot (Ecolo-Groen) legt uit dat opnieuw het risico bestaat dat er evenveel regimes zullen bestaan als er gemeenten zijn, wat de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid niet dient. **Een plaatsverbod is een bewarende maatregel en geen sanctie, en is bijgevolg een prerogatief van de rechter en niet van een gemeentelijke administratie.** Ook de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten heeft gewezen op het voorbehoud van de Raad van State, waaraan niet werd tegemoet gekomen.*

De minister verwijst vooreerst naar de bespreking van het plaatsverbod in de algemene bespreking. De Raad van State stipuleert enkel dat, behalve indien wordt verduidelijkt dat het gaat om een maatregel van bestuurlijke politie, het plaatsverbod een sanctie is en bijgevolg thuishoort in een ander wettelijk kader. Het gaat echter wel degelijk om een maatregel van bestuurlijke politie. De maatregel wordt immers genomen door de burgemeester, en niet door de sanctionerend ambtenaar. Bovendien is er geen sprake van een logica van sanctionering, maar gaat het om een preventieve maatregel in het kader van de handhaving van de openbare orde. Er wordt immers voorzien in een voorafgaande waarschuwing. In dit verband werden bovendien de burgemeesters geconsulteerd bij de opmaak van de regelgeving. De burgemeesters toonden zich een voorstander van de bepaling.

⁶⁹ Verslag DOC 53 2712/006, blz. 42.

De minister onderstreept tot slot dat de modaliteiten van de maatregel strikt werden geregeld. Aangezien het gaat om een maatregel van bestuurlijke politie, is tegen de beslissing een beroep mogelijk voor de Raad van State.

107.

Het plaatsverbod heeft een repressief oogmerk. Het plaatsverbod heeft een essentieel vrijheidsberovend karakter. Het gaat om een zware en ingrijpende maatregel, gelet op de duur ervan en gelet op de mogelijkheid tot vernieuwing van de maatregel.

De bestreden wet bevat als enige beperking met betrekking tot de geografische reikwijdte van het plaatsverbod dat zij niet het geheel van het grondgebied kan beslaan (§2 van het door de bestreden wet ingevoerde artikel 134sexies van de Nieuwe Gemeentewet). Voorts zijn de woonplaats, de plaats van het werk of de plaats van de onderwijs- of opleidingsinstelling van de overtreder uitgesloten van het plaatsverbod. Zij kan slaan op het gehele openbaar domein, met inbegrip van de openbare weg.

Het plaatsverbod is te beschouwen als een strafsanctie in de zin van artikel 6 EVRM.

108.

De bestreden wet machtigt een lid van de uitvoerende macht (de burgemeester) om een strafsanctie met een vrijheidsberovend karakter op te leggen. Zij wordt niet opgelegd door een onpartijdige en onafhankelijk rechter. Bijgevolg schendt de bestreden wet de persoonlijke vrijheid.

109.

De bestreden wet bepaalt voorts geen georganiseerd beroep tegen het plaatsverbod; bijgevolg staat alleen een beroep tot nietigverklaring open bij de Raad van State overeenkomstig artikel 14 e.v. van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Daar waar het beroep tegen de administratieve geldboete schorsend werkt (artikel 30 van de bestreden wet), kan het plaatsverbod alleen worden geschorst in het kader en onder de strenge voorwaarden van een administratief kort geding bij de Raad van State, desnoods bij uiterst dringende noodzakelijkheid (artikel 17 e.v. van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State). Het plaatsverbod is niet onderworpen aan de waarborg van een verplichte jurisdictionele controle of bekrachtiging, en schendt het recht op een eerlijk proces

110.

De bestreden wet schendt de persoonlijke vrijheid en het recht op een eerlijk proces.

Het middel is gegrond.

Tweede onderdeel

Samenvatting van het middelonderdeel

De bestreden wet schendt het recht op persoonlijke vrijheid en het wettigheidsbeginsel in strafzaken doordat zij niet in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen de voorwaarden en de gevallen bepaalt waarin een plaatsverbod kan worden opgelegd.

111.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

112.

Uw Hof overwoog in het arrest van 26 juni 2008⁷⁰:

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is ter zake vereist dat de vasthouding verenigbaar is met de toepasselijke nationale, zowel materiële als procedurele rechtsregels en met het doel van artikel 5, namelijk de bescherming van de individuele burger tegen willekeurige vrijheidsberoving (EHRM, 18 december 1986, Bozano t. Frankrijk, § 54; 25 juni 1996, Amuur t. Frankrijk, § 50; Chahal t. Verenigd Koninkrijk, 15 november 1996, § 118; 6 maart 2001, Dougoz t. Griekenland, § 54). Die nationale rechtsregels moeten beantwoorden aan een aantal kwaliteitsvereisten : zij moeten voor de burgers in het algemeen en de betrokken vreemdelingen in het bijzonder, voldoende toegankelijk en nauwkeurig zijn teneinde elk risico van willekeur te vermijden (EHRM, 25 juni 1996, Amuur t. Frankrijk, § 50; 6 maart 2001, Dougoz t. Griekenland, § 54). Opdat de vasthouding niet willekeurig is, moet de toepassing van de maatregel te goeder trouw gebeuren, moet zij nauw verbonden zijn met het doel van de maatregel, namelijk te vermijden dat een persoon op onrechtmatige wijze het land binnenkomt, moeten de plaats en de omstandigheden van vasthouding zijn aangepast en mag de duur van de vasthouding niet de termijn overschrijden die redelijkerwijze nodig is om het beoogde doel te bereiken (EHRM, 29 januari 2008 (G.K.), Saadi t. Verenigd Koninkrijk, § 74

113.

De Raad van State stelde in niet mis te verstande bewoordingen het gebrek aan duidelijkheid en nauwkeurigheid van de toepassingsvoorwaarden van het plaatsverbod aan de kaak⁷¹:

2.2. De mogelijkheid om een sanctie op te leggen “in geval van verstoring van de openbare orde veroorzaakt door individuele of collectieve gedragingen” voldoet niet aan het nauwkeurighedsvereiste dat voortvloeit uit het legaliteitsbeginsel neergelegd in artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

⁷⁰ GwH 26 juni 2008, nr. 95/2008.

⁷¹ Memorie van Toelichting DOC 53 2712/001, blz. 61 e.v..

In de nieuwe redactie van de bepaling als gevolg van deze opmerkingen moet tevens worden aangegeven of de woorden “gepleegd op eenzelfde plaats of ter gelegenheid van [soortgelijke] gebeurtenissen” overeenkomstig de Franse versie enkel op de “herhaaldelijke inbreuken op de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad” slaan, dan wel of ze ook, zoals, naar het zich laat aanzien, uit de Nederlandse tekst blijkt, op de “verstoring van de openbare orde veroorzaakt door individuele of collectieve gedragingen” betrekking hebben.

In beide taalversies is het niet duidelijk of de woorden “die een verstoring van de openbare orde met zich meebrengen” zowel op de eerste als op de tweede hierboven vermelde categorie strafbare feiten betrekking hebben.

2.3. De geldigheidsduur van de beoogde sanctie, namelijk “1 maand, tweemaal hernieuwbaar” komt onvoldoende duidelijk tot uiting.

Indien het de bedoeling is een minimum van een maand en een maximum van drie maanden vast te stellen voor de sanctie die op het einde van de procedure wordt opgelegd, moet het dispositief in die zin worden geredigeerd.

Indien het de bedoeling is te bepalen dat wanneer na een eerste sanctie van een maand nieuwe strafbare feiten zijn gepleegd, hoogstens twee nieuwe sancties van telkens een maand kunnen worden opgelegd, kan de burgemeester een dergelijke beslissing niet nemen zonder een nieuwe procedure die, zoals vóór de vaststelling van de eerste sanctie, de rechten van de betrokkenen moet waarborgen. Het is dan niet noodzakelijk te bepalen dat de maatregel “hernieuwbaar” is, waarbij de tekst in geval van recidive desnoods in een verhoging van de strafmaat voorziet.

114.

De voorwaarden en de gevallen waarin een plaatsverbod kan worden opgelegd zijn volstrekt onduidelijk en missen voldoende nauwkeurige normatieve inhoud:

- De bestreden wet geeft een zeer ruime bevoegdheid aan de burgemeester. De burgemeester bepaalt de omvang van het plaatsverbod, zowel in ruimte als in tijd. De burgemeester kan twee maal een verlenging van één maand opleggen.
- De bestreden wet verduidelijkt niet of het plaatsverbod van toepassing is op minderjarigen.
- De beslissing tot het opleggen van een plaatsverbod moet met redenen omkleed zijn “op basis van de hinder die verband houdt met de openbare orde”. De betekenis van deze zinsnede is volstrekt onduidelijk. Loutere hinder kan alvast geen wettige grondslag vormen voor een ingrijpende vrijheidsbeperkende maatregel.
- Er is geen enkele eis van proportionaliteit in functie van de zwaarte van de feiten (in tegenstelling tot wat artikel 7 van de bestreden wet bepaalt met betrekking tot de administratieve sanctie).
- De bestreden wet bepaalt dat de burgemeester een tijdelijk plaatsverbod kan opleggen “in geval van verstoring van de openbare orde door individuele of collectieve gedragingen, of herhaalde inbreuken op politiereglementen, of zelfs ter gelegenheid van gelijkaardige gebeurtenissen”. Wat dit inhoudt, wordt niet verduidelijkt. De tekst spreekt niet van een noodsituatie, noch van een voor derden gevaarlijke situatie of van uitzonderlijke omstandigheden.

Deze laatste vaststelling is relevant omdat het EHRM in twee arresten over een straatverbod (resp. Oliveira tegen Nederland en Landvreugd tegen Nederland, beiden van 4 juni 2002) overwoog dat er sprake moet zijn van uitzonderlijke omstandigheden opdat een straatverbod conform het EVRM zou kunnen zijn. Het plaatsverbod is niet onderworpen aan de eis van uitzonderlijke omstandigheden.

In deze omstandigheden kan een risico van willekeurig optreden vanwege de uitvoerende macht bij het vaststellen en toepassen van een plaatsverbod niet worden uitgesloten.

115.

De bestreden wet omschrijft niet in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen de voorwaarden en de gevallen waarin een plaatsverbod kan worden opgelegd.

De bestreden wet schendt het wettigheidsbeginsel in strafzaken en de persoonlijke vrijheid.

Het middel is gegrond.

E. Vijfde middel – inzake de toepassing van de bestreden wet op de minderjarige

1. GESCHONDEN REFERENTIENORMEN

- Artikelen 5, 6 en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden;
- Artikelen 14, 19, 19 en 24 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten goedgekeurd bij wet van 15 mei 1981;
- Artikelen 3, 5, 18, 31 en 40 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind;
- artikelen 10, 11, 12, 19 en 22bis van de Gecoördineerde Grondwet;
- Het algemeen rechtsbeginsel van het recht op een eerlijk proces, de persoonlijke vrijheid, de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, en de vrijheid van meningsuiting;

2. AANGEVOCHTEN BESCHIKKING VAN DE BESTREDEN WET

De bestreden wet regelt de gemeentelijke administratieve sancties.

Artikel 2 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1. De gemeenteraad kan straffen of administratieve sancties bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen of verordeningen, tenzij voor dezelfde inbreuken door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie, straffen of administratieve sancties worden bepaald.

§ 2. In een meergemeentezone waar de gemeenteraden van de betrokken gemeenten na een overleg, waarvan de nadere regels door de Koning bepaald kunnen worden, beslist hebben een identiek algemeen politiereglement aan te nemen, nemen de gemeenteraden van de politiezone een identiek algemeen politiereglement voor de zone aan, na advies van de raad van de betrokken politiezone.

§ 3. In de hypothese voorzien bij § 2 kunnen de gemeenteraden van de politiezone bovendien beslissen om een algemeen politiereglement aan te nemen dat identiek is voor één zone, meerdere zones of alle andere zones van hun gerechtelijk arrondissement die eveneens gebruik maken van de mogelijkheid voorzien bij § 2.

§ 4. De gemeenteraden van de negentien gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen een algemeen gemeenschappelijk politiereglement aannemen, na overleg tussen de

betrokken gemeenten waarvan de nadere regels door de Koning bepaald kunnen worden en na advies van de verschillende raden van de betrokken politiezones. De gemeenteraden van de zes zones van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen bovendien gebruik maken van de mogelijkheid voorzien bij § 3.

Artikel 3 van de bestreden wet bepaalt:

In afwijking van artikel 2, § 1, kan de gemeenteraad bovendien in zijn reglementen of verordeningen een administratieve sanctie voorzien zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 1° :

1° voor inbreuken bedoeld in de artikelen 398, 448 en 521, derde lid, van het Strafwetboek;

2° voor inbreuken bedoeld in de artikelen 461, 463, 526, 534bis, 534ter, 537, 545, 559, 1°, 561, 1°, 563, 2° en 3° en 563bis van het Strafwetboek;

3° voor de volgende inbreuken die worden bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op basis van de algemene reglementen bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer en met uitzondering van de overtredingen op autosnelwegen, meer in het bijzonder :

- de overtredingen betreffende het stilstaan en het parkeren;

- de overtredingen van de bepalingen betreffende verkeersbord C3, uitsluitend vastgesteld door automatisch werkende toestellen, bedoeld in artikel 62 van dezelfde wet.

Artikel 4 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1. De gemeenteraad kan in zijn reglementen of verordeningen in de mogelijkheid voorzien om een of meer van de volgende sancties op te leggen voor de feiten bedoeld in de artikelen 2 en 3 :

*1° een administratieve geldboete die **maximaal 175 of 350 euro** bedraagt, naargelang de overtreder minderjarig of meerderjarig is;*

[...]

Artikel 14 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1. De minderjarige die de volle leeftijd van veertien jaar heeft bereikt op het ogenblik van de feiten, kan het voorwerp uitmaken van een administratieve geldboete, zelfs wanneer deze persoon op het ogenblik van de beoordeling van de feiten meerderjarig is geworden.

[...]

Artikel 17 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1. Een procedure van ouderlijke betrokkenheid kan worden voorzien voorafgaand aan het aanbod tot bemiddeling, tot gemeenschapsdienst of, desgevallend, de oplegging van een administratieve geldboete.

§ 2. In het kader van deze procedure, informeert de sanctionerend ambtenaar per aangetekende brief de vader en moeder, voogd of personen die de hoede hebben over de minderjarige, over de vastgestelde feiten en verzoekt hen om, onmiddellijk na het ontvangen van het proces-verbaal of de vaststelling bedoeld in artikel 21, hun mondelinge of schriftelijke opmerkingen mee te delen over deze feiten en de eventueel te nemen opvoedkundige

maatregelen. Hij kan hiertoe een ontmoeting vragen met de vader en moeder, de voogd of de personen die de minderjarige onder hun hoede hebben en de minderjarige.

§ 3. Na de in § 2 bedoelde opmerkingen te hebben ingewonnen en/of de minderjarige overtreder te hebben ontmoet, evenals zijn vader, moeder, voogd of personen die er de hoede over uitoefenen en indien hij tevreden is over de educatieve maatregelen die door deze laatsten werden voorgesteld, kan de sanctionerend ambtenaar hetzij de zaak in dit stadium van de procedure afsluiten, hetzij de administratieve procedure opstarten.

Artikel 18 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1. Wanneer de gemeenteraad in zijn reglement voorziet dat de minderjarigen het voorwerp kunnen uitmaken van een administratieve geldboete zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 1°, voorziet hij hierin eveneens een procedure van lokale bemiddeling en de nadere regels ervan.

§ 2. De sanctionerend ambtenaar dient verplicht een aanbod van lokale bemiddeling voor te stellen aan minderjarigen die de volle leeftijd van veertien jaar bereikt hebben op het ogenblik van de feiten.

§ 3. De vader en moeder, voogd of personen die de hoede hebben over de minderjarige, kunnen op hun verzoek de minderjarige begeleiden bij de bemiddeling.

§ 4. Wanneer de sanctionerend ambtenaar het welslagen van de bemiddeling vaststelt, kan hij geen administratieve geldboete meer opleggen.

§ 5. In geval van weigering van het aanbod of falen van de bemiddeling, kan de sanctionerend ambtenaar ofwel een gemeenschapsdienst voorstellen, ofwel een administratieve geldboete opleggen.

Artikel 19 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1. In geval van weigering van het aanbod of falen van de bemiddeling, kan de sanctionerend ambtenaar een gemeenschapsdienst voorstellen, zoals omschreven bij artikel 10, tweede en derde lid, jegens de minderjarige, die georganiseerd wordt in verhouding tot zijn leeftijd en capaciteiten. Hij kan eveneens beslissen de keuze en de nadere regels van de gemeenschapsdienst toe te vertrouwen aan een bemiddelaar of een bemiddelingsdienst.

Deze gemeenschapsdienst mag niet meer dan vijftien uur bedragen en moet worden uitgevoerd binnen een termijn van zes maanden vanaf de datum van kennisgeving van de beslissing van de sanctionerend ambtenaar.

§ 2. De vader en moeder, voogd of personen die de hoede hebben over de minderjarige, kunnen op hun verzoek de minderjarige begeleiden bij het uitvoeren van de gemeenschapsdienst.

§ 3. In geval van niet-uitvoering of weigering van de gemeenschapsdienst, kan de sanctionerend ambtenaar een administratieve geldboete opleggen.

Artikelen 23 en 24 van de bestreden wet regelen de procedure ingeval van gemengde inbreuken. Artikel 25 van de bestreden wet regelt de administratieve procedure.

3. GRIEVEN

Eerste onderdeel

Samenvatting van het middelonderdeel

De bestreden wet doet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de minderjarigen vanaf 14 jaar en vermindert op substantiële wijze het niveau van bescherming van de minderjarigen die middels de bestreden wet zullen worden vervolgd.

116.

Artikel 22bis van de Gecoördineerde Grondwet bepaalt:

Elk kind heeft recht op eerbiediging van zijn morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit.

Elk kind heeft het recht zijn mening te uiten in alle aangelegenheden die het aangaan; met die mening wordt rekening gehouden in overeenstemming met zijn leeftijd en zijn onderscheidingsvermogen.

Elk kind heeft recht op maatregelen en diensten die zijn ontwikkeling bevorderen. Het belang van het kind is de eerste overweging bij elke beslissing die het kind aangaat.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen deze rechten van het kind.

Artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind bepaalt :

« 1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

2. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.

3. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht ».

Artikel 40 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind bepaalt :

« 1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van ieder kind dat wordt verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld terzake van het begaan van een strafbaar feit, op een wijze van behandeling die geen afbreuk doet aan het gevoel van waardigheid en eigenwaarde van het kind, die de eerbied van het kind voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van anderen vergroot, en waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd van het kind en met de wenselijkheid van het bevorderen van de herintegratie van het kind en van de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de samenleving.

2. Hiertoe, en met inachtnaam van de desbetreffende bepalingen van internationale akten, waarborgen de Staten die partij zijn met name dat :

a) geen enkel kind wordt verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld terzake van het begaan van een strafbaar feit op grond van enig handelen of nalaten dat niet volgens het nationale of internationale recht verboden was op het tijdstip van het handelen of nalaten;

b) ieder kind dat wordt verdacht van of vervolgd wegens het begaan van een strafbaar feit, ten minste de volgende garanties heeft :

(i) dat het voor onschuldig wordt gehouden tot zijn of haar schuld volgens de wet is bewezen;

(ii) dat het onverwijld en rechtstreeks in kennis wordt gesteld van de tegen hem of haar ingebrachte beschuldigingen, indien van toepassing door tussenkomst van zijn of haar ouders of wettige voogd, en dat het juridische of andere passende bijstand krijgt in de voorbereiding en het voeren van zijn of haar verdediging;

(iii) dat de aangelegenheid zonder vertraging wordt beslist door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit of rechterlijke instantie in een eerlijke behandeling overeenkomstig de wet, in aanwezigheid van een rechtskundige of anderszins deskundige raadsman of -vrouw, en, tenzij dit wordt geacht niet in het belang van het kind te zijn, met name gezien zijn of haar leeftijd of omstandigheden, in aanwezigheid van zijn of haar ouders of wettige voogden;

(iv) dat het er niet toe wordt gedwongen een getuigenis af te leggen of schuld te bekennen; dat het getuigen à charge kan ondervragen of doen ondervragen en dat het de deelneming en ondervraging van getuigen à décharge op gelijke voorwaarden kan doen geschieden;

(v) indien het schuldig wordt geacht aan het begaan van een strafbaar feit, dat dit oordeel en iedere maatregel die dientengevolge wordt opgelegd, opnieuw wordt beoordeeld door een hogere bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit of rechterlijke instantie overeenkomstig de wet;

(vi) dat het kind kosteloze bijstand krijgt van een tolk indien het de gebruikte taal niet verstaat of spreekt;

(vii) dat zijn of haar privéleven volledig wordt geëerbiedigd tijdens alle stadia van het proces.

3. De Staten die partij zijn, streven ernaar de totstandkoming te bevorderen van wetten, procedures, autoriteiten en instellingen die in het bijzonder bedoeld zijn voor kinderen die worden verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld terzake van het begaan van een strafbaar feit, en, in het bijzonder :

a) de vaststelling van een minimumleeftijd onder welke kinderen niet in staat worden geacht een strafbaar feit te begaan;

b) de invoering, wanneer passend en wenselijk, van maatregelen voor de handelwijze van deze kinderen zonder dat men zijn toevlucht neemt tot gerechtelijke stappen, mits de rechten van de mens en de wettelijke garanties volledig worden geëerbiedigd.

4. Een verscheidenheid van regelingen, zoals rechterlijke bevelen voor zorg, begeleiding en toezicht; adviezen; jeugdreclassering; pleegzorg; programma's voor onderwijs en beroepsopleiding en andere alternatieven voor institutionele zorg dient beschikbaar te zijn om te verzekeren dat de handelwijze ten aanzien van kinderen hun welzijn niet schaadt en in de juiste verhouding staat zowel tot hun omstandigheden als tot het strafbare feit ».

Krachtens artikel 22bis GGW waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de rechten van het kind.

De directe werking van artikel 3 IVRK werd bevestigd door de Belgische hoven en rechtbanken.⁷² Uw Hof heeft recentelijk, in een arrest van 7 maart 2013 de bindende kracht van artikel 22bis, lid 4 GGW nogmaals onderstreept:

Zoals in B.5.3. naar voren is gebracht, verplichten zowel artikel 22bis, vierde lid van de Grondwet als artikel 3, lid 1 van het IVRK de rechtscolleges om in de eerste plaats het belang van het kind in aanmerking te nemen in de procedures die op het kind betrekking hebben [...] (B.9.)

Het principe van de directe werking van artikel 3 IVRK en dus de bindende kracht van lid 4 van artikel 22bis GGW, wordt dus algemeen aanvaard.⁷³

117.

Voor zover zou worden geoordeeld dat deze bepaling geen directe werking zou hebben, dan nog is de bevoegdheid van de wetgever met betrekking tot de vervolging of bescherming van de minderjarigen niet onbegrensd.

- Artikel 22bis GGW staat er aan in de weg dat de wetgever het beschermingsniveau dat aan minderjarigen wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat zulks noodzakelijk is om redenen van algemeen belang en zonder redelijke en objectieve verantwoording.
- De vrijheid van de wetgever wordt beperkt door het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod (artikelen 10 en 11 GGW). De wetgever vermag in het bijzonder niet dergelijke regel in te voeren indien hierdoor een verschil in behandeling ontstaat tussen bepaalde categorieën van minderjarigen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedure-, handavings- en beschermingsregels in verschillende omstandigheden, zonder dat hiervoor een redelijke en objectieve verantwoording bestaat.

118.

Uw Grondwettelijk Hof oordeelde⁷⁴:

B.10.2. Wanneer de wetgever minderjarigen wil laten berechten volgens de gemeenrechtelijke regels, is hij verplicht een procedure in te stellen die rekening houdt met hun bijzondere situatie. Die vereiste volgt niet alleen uit artikel 14, lid 4 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, maar maakt eveneens deel uit van het recht op een eerlijk proces, zoals dat wordt gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Wegens de specifieke aard van de kwesties

⁷² Zie o.a. Arbrb. Ieper 18 januari 2002, AR nrs. 24.904 en 24.905, onuitg.; Arbrb. Brussel 17 april 2002, AR nrs. 25.556/02 en 25.458/02, onuitg.; Arbrb. Leuven 4 december 2002, AR nr. 209.605, onuitg.; Arbrb. Antwerpen 6 januari 2003.

⁷³ Selma Benkhelifa & Hind Riad, Noot: Artikel 22bis Grondwet: directe werking ook voor kinderen zonder papieren, *TJK* 2013/3, Larcier, p. 267.

⁷⁴ GwH 22 december 2010, nr. 154/2010.

die in het kader van de rechtsbedeling ten aanzien van minderjarigen moeten worden behandeld, moet die rechtsbedeling zich immers onderscheiden van het systeem van strafrechtspleging dat van toepassing is op volwassenen (zie EHRM, 2 maart 2010, Adamkiewicz t. Polen, § 106).

Uw Hof eist bijgevolg bijzondere waarborgen voor de berechting van minderjarigen, op grond van het recht op een eerlijk proces.

119.

De bestreden wet vermindert op ingrijpende wijze het beschermingsniveau dat aan minderjarigen wordt geboden:

- De bestreden wet verruimt het toepassingsgebied van het systeem van GAS van minderjarigen vanaf de leeftijd van 16 jaar (zie artikel 119bis, §2, laatste lid van de Nieuwe Gemeentewet) naar minderjarigen vanaf de leeftijd van 14 jaar. De bestreden wet machtigt de sanctionerend ambtenaar om een geldboete tot 175 EUR op te leggen aan een minderjarige met een leeftijd vanaf 14 jaar. Deze minderjarigen kunnen dus niet langer exclusief worden vervolgd en berecht in de vormen bepaald door de Jeugdbeschermingswet.
- De geldboete wordt - ten aanzien van minderjarigen vanaf 16 jaar - verhoogd van 125 EUR (onder de oude GAS-wet) tot 175 EUR. Dit is een strafverzwaring.
- De bestreden wet regelt voorts de procedurele waarborgen die ten aanzien van minderjarigen gelden. Deze waarborgen zijn evenwel niet gelijk te stellen met de waarborgen van de Jeugdbeschermingswet, die de tussenkomst van onafhankelijke en gespecialiseerde diensten (sociale dienst van de jeugdrechtbank) en magistraten (zowel de Jeugdrechter en magistraten van het Openbaar Ministerie) waarborgt. Door het protocolakkoord is een autonome vervolging van de minderjarige mogelijk, zonder voorafgaande tussenkomst van het Openbaar Ministerie.

De bestreden wet bepaalt niet de factoren die bij het bepalen van de administratieve sanctie in rekening moet worden gebracht (vgl. artikel 37 Jeugdbeschermingswet).

- De bestreden wet bevat slechts beperkte alternatieve maatregelen (bemiddeling en gemeenschapsdienst). De bestreden wet voorziet niet in de waarschuwing of berisping als autonome administratieve sanctie.

Merk op dat artikel 2 van de bestreden wet een nulboete niet uitsluit en artikel 26 van de bestreden wet niet uitsluit dat de sanctionerend ambtenaar beslist geen sanctie op te leggen, maar in het proces-verbaal een waarschuwing geeft.

Dit klemt des te meer ten aanzien van een minderjarige die een gemengde inbreuk begaat in de zin van artikel 3 van de bestreden wet, nu deze gemengde inbreuken ook ernstige misdrijven (zoals slagen en verwondingen) omvatten, die een maatregel van behoeding, bewaring en opvoeding kunnen wettigen ter bescherming van de minderjarige.

De wet bevat hiervoor geen redelijke en objectieve verantwoording.

120.

De bestreden wet maakt mogelijk dat minderjarigen voor eenzelfde inbreuk administratief, dan wel via de Jeugdbeschermingswet worden vervolgd en berecht.

De voorafgaande titel van de Jeugdbeschermingswet bepaalt:

De volgende beginselen zijn erkend en van toepassing op de rechtsbedeling ten aanzien van minderjarigen :

1° de voorkoming van delinquentie is van wezenlijk belang om de maatschappij op lange termijn te beschermen. Zulks vereist dat de bevoegde autoriteiten de onderliggende oorzaken van de jeugddelinquentie aanpakken en een multidisciplinair actieplan uitwerken;

2° elke rechtsbedeling ten aanzien van minderjarigen gebeurt, voor- zover zulks mogelijk is, door actoren, ambtenaren en magistraten met een specifieke en permanente opleiding inzake jeugdrecht;

3° de rechtsbedeling ten aanzien van minderjarigen streeft doelstellingen na inzake opvoeding, verantwoordelijkheidszin, resocialisatie en bescherming van de maatschappij;

4° de minderjarigen mogen geenszins worden gelijkgesteld met meerderjarigen wat de mate van verantwoordelijkheid en de gevolgen van hun daden betreft. De minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, moeten evenwel bewust worden gemaakt van de gevolgen van hun daden;

*5° de minderjarigen genieten in het kader van deze wet van persoonlijke rechten en vrijheden, waaronder die omschreven in de Grondwet en in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, inzonderheid het recht om te worden gehoord tijdens het proces dat leidt tot beslissingen die hen aangaan en het recht daaraan deel te nemen. **Deze rechten en vrijheden moeten gepaard gaan met bijzondere waarborgen :***

a) telkens als de wet afbreuk kan doen aan bepaalde rechten en vrijheden van de jongeren, hebben die jongeren het recht te worden geïnformeerd over de inhoud van deze rechten en vrijheden;

b) de vader en moeder nemen het onderhoud en de opvoeding van en het toezicht op hun kinderen op zich. Bijgevolg kunnen de jongeren enkel volledig of gedeeltelijk aan het ouderlijk gezag worden onttrokken in de gevallen waarin maatregelen houdende handhaving van dit gezag als een contra-indicatie kunnen worden beschouwd;

c) de situatie van de minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, vereist toezicht, opvoeding, tucht en begeleiding. Hun toestand van afhankelijkheid, hun ontwikkelings- en maturiteitsgraad scheppen echter bijzondere noden die luisterbereidheid, raad en bijstand vereisen;

d) elk optreden dat een opvoedende maatregel inhoudt, heeft tot doel de jongere aan te moedigen zich de maatschappelijke normen eigen te maken;

e) bij de tenlasteneming van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, wordt, wanneer zulks mogelijk is, een beroep gedaan op de in de wet bepaalde vervangingsmaatregelen voor de gerechtelijke procedures, waarbij evenwel rekening wordt gehouden met de bescherming van de maatschappij;

f) in het kader van de wet mogen aan het recht op vrijheid van de jongeren slechts minimale belemmeringen worden opgelegd die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de maatschappij, rekening houdend met de noden van de jongeren, de belangen van hun familie en het recht van de slachtoffers.

Artikel 37, §1 van de Jeugdbeschermingswet bepaalt:

§ 1. De jeugdrechtbank kan de voor haar gebrachte personen maatregelen van bewaring, behoeding en opvoeding opleggen.

Om de beslissing bedoeld in het eerste lid te nemen, houdt de jeugdrechtbank rekening met de volgende factoren :

1° de persoonlijkheid en de maturiteitsgraad van de betrokkene;

2° zijn leefomgeving;

3° de ernst van de feiten, de omstandigheden waarin zij zijn gepleegd, de schade en de gevolgen voor het slachtoffer;

4° de vroegere maatregelen die ten aanzien van de betrokkene werden genomen, en diens gedrag gedurende de uitvoering ervan;

5° de veiligheid van de betrokkene;

6° de openbare veiligheid.

Er wordt tevens rekening gehouden met de mate waarin de behandelingswijzen, de opvoedingsprogramma's of enige andere middelen daartoe beschikbaar zijn, alsmede met het voordeel dat de betrokkene daaruit zou kunnen putten.

Voormelde bepalingen bewijzen de bijzondere aard van het Jeugdbeschermingsrecht. De Jeugdbeschermingswet beoogt niet de bestraffing van de delinquente minderjarige, maar wel diens (her)opvoeding en resocialisatie. Om deze doelstelling te bereiken voorziet de Jeugdbeschermingswet een ruime waaier aan maatregelen die kunnen worden opgelegd. Bij de bepaling van de gepaste maatregel dient rekening te worden gehouden met de beginselen die in voormelde bepalingen staan opgesomd.

De doelstelling van (her)opvoeding en resocialisatie van de minderjarig wordt niet beoogd door de bestreden wet. Bij de administratieve vervolging moet geen enkele rekening worden gehouden met de factoren die artikel 37 Jeugdbeschermingswet voorziet.

Voor de ongelijke behandeling van minderjarigen die administratief worden vervolgd en diegenen die overeenkomstig de Jeugdbeschermingswet vervolgd en berecht, en voor de vermindering van het beschermingsniveau van minderjarigen, bestaat geen redelijke en objectieve verantwoording.

121.

Uit de rechtspraak van uw Hof kan worden afgeleid dat ook de leeftijdsverlaging van het toepassingsgebied van de GAS problematisch is.

Uw Hof hechtte zelf veel belang aan de leeftijdsgrens van 16 jaar in het door de Kinderrechtencommissaris aangehaalde arrest nr. 6/2006⁷⁵.

In dit arrest worden de regels omschreven waaraan administratieve boetesystemen moeten voldoen opdat aan een minderjarige een boete mag worden opgelegd. Behalve op de leeftijdsgrens van 16 jaar legde Uw Hof de nadruk op de bijzondere rechtswaarborgen van de GAS-wet voor de minderjarigen zoals de geldboete waarvan het maximum niet meer mag bedragen dan de helft van de boete die aan meerderjarigen kan worden opgelegd, de bevoegdheid die aan de jeugdrechter

⁷⁵ Arbitragehof 6/2006, 18 januari 2006, overweging B.4.8.

wordt toegekend om de sanctie te vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding en opvoeding, bedoeld in artikel 37 van de wet van 8 april 1965, de bijstand van een ambtshalve aangewezen advocaat, de verplichting om over te gaan tot bemiddeling wanneer minderjarigen in het geding zijn en de ontstentenis van inschrijving in het strafregister.

122.

De wetgever stond in 2003, bij het introduceren van de GAS voor minderjarigen, uitdrukkelijk stil bij de leeftijdsgrens van 16 jaar. Het advies van de Raad van State⁷⁶ bij die wetsontwerpen vermeldt:

“Daar alleen minderjarigen van meer dan zestien jaar een administratieve geldboete kunnen oplopen, zouden volgens de gemachtigde van de minister de voorontwerpen geen aanleiding geven tot dezelfde bezwaren wegens schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet als die op grond van de genoemde wet van 21 december 1998. De genoemde wet van 8 april 1965 voorziet namelijk al in gevallen van strafbare feiten waarin tegen minderjarigen die ouder zijn dan zestien jaar geen maatregelen van bewaring, behoeding en opvoeding genomen worden, maar ze voor de rechtscolleges worden gebracht die krachtens het gemene recht bevoegd zijn”.

Hiermee verwees de regering naar de regels in verband met de uithandengeving en de verkeersmisdrijven waarbij de minderjarigen vanaf de leeftijd van 16 jaar kunnen worden gestraft als meerderjarigen. Het antwoord van de regering was ook bedoeld als antwoord op het arrest uit 2002⁷⁷ van het Grondwettelijk Hof in verband met de toenmalige voetbalwet waarnaar de Raad van State in zijn advies verwees.

In dit arrest achtte Uw Hof het niet redelijk verantwoord dat de wetgever niet in bijzondere procedurele waarborgen voorzag voor minderjarigen aan wie een stadionverbod werd opgelegd (toen was er voor de minderjarigen in een hoger beroep voorzien bij de politierechtbank). Uw Hof voegde daaraan toe dat de omstandigheid dat de artikelen 36bis (verkeersmisdrijven) en 38 (uithandengeving) van de jeugdbeschermingswet de gewone rechtbanken bevoegd maken voor minderjarigen ouder dan 16 jaar, niet volstaat om het onevenredige karakter te ontnemen. De uitzonderingsregels vervat in artikel 36bis en 57bis (vroeger art. 38) van de jeugdbeschermingswet zijn dus geen excuus voor de wetgever om niet in bijzondere rechtswaarborgen te voorzien voor administratieve boetesystemen die worden toegepast op minderjarigen.

123.

En ook de verhoging en de uitbreiding van de administratieve geldboete is problematisch.

Uw Hof oordeelde in 2002⁷⁸:

B.7.2. (...) Uit art. 37, § 1 van de wet van 8 april 1965 volgt dat aan minderjarigen in beginselenkel maatregelen van bewaring, behoeding en opvoeding kunnen worden opgelegd – wat elke geldboete uitsluit – en zulks enkel door de jeugdgerichten. Die gespecialiseerde rechtscolleges staat een ruime waaier van maatregelen, nader bepaald in art. 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».

⁷⁶ Parl.St. Kamer, Doc 2366/001 en Doc 2367/001, 25.

⁷⁷ Arbitragehof 155/2002, 6 november 2002, overweging B.7.3.

⁷⁸ GwH 155/2002, 6 november 2002.

Uw Hof oordeelde zeer duidelijk dat een vermogensstraf niet als een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding kan worden beschouwd. Op grond van die bedenking zou bijgevolg moeten worden besloten dat de geldboete die wordt opgelegd in het raam van de GAS-Wet evenmin als een opvoedende of bewarende maatregel kan worden opgevat. De bestreden wet bevestigt die stelling zelf, doordat de vervanging van de geldboete door een opvoedende of bewarende maatregel door de jeugdrechter uitdrukkelijk is opgenomen.

De artikelen 36bis en 38 van de Jeugdbeschermingswet die in specifieke gevallen toestaan dat personen boven de zestien jaar voor de gewone rechtbanken worden gebracht, verantwoord niet dat in het raam van de GAS-Wet een vermogensstraf wordt opgelegd die – volgens de hierboven vermelde rechtspraak – niet als een maatregel van opvoeding of bewaring kan worden beschouwd.⁷⁹

124.

Tenslotte, de toepassing van de GAS op minderjarigen maakt het voorwerp uit van hevige kritiek en betwisting.

125.

In het Algemeen Commentaar nr. 10 uit 2007 heeft het Comité voor de Rechten van het Kind zich tijdens zijn 44ste zitting uitgesproken over de rechten van kinderen in het jeugdrecht.⁸⁰ Wat betreft interventies t.a.v. kinderen waarbij geen toevlucht wordt genomen tot gerechtelijke procedures maakte het Comité volgende opmerkingen:

Volgens artikel 40(3) van het IVRK moeten de Verdragsluitende Staten ernaar streven de invoering, wanneer passend en wenselijk, van maatregelen te bevorderen voor het omgaan met kinderen die worden verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld voor het begaan van een strafbaar feit zonder dat men zijn toevlucht neemt tot gerechtelijke stappen (diversie). Gezien het feit dat het merendeel van de jonge delinquenten enkel kleine overtredingen begaat, moet een waaier van maatregelen worden ingevoerd die in de meeste gevallen kunnen worden gehanteerd, zoals verwijdering uit het strafrecht/jeugdprocedures en verwijzing naar alternatieve (sociale) diensten, aangezien deze benadering, naast het vermijden van stigmatisering, directe en positieve resultaten oplevert voor zowel de kinderen zelf als de openbare veiligheid, en bovendien is het meer rendabel.

De Verdragsluitende Staten moeten de maatregelen voor het omgaan met kinderen in conflict met de wet zonder daarbij hun toevlucht te nemen tot gerechtelijke procedures integraal in hun jeugdrechtsysteem opnemen en waarborgen dat de mensenrechten en wettelijke garanties van kinderen daarbij volledig worden gerespecteerd en beschermd (art. 40(3)(b) van het Verdrag). De Verdragsluitende Staten moeten zelf de precieze aard en inhoud bepalen van de maatregelen voor het omgaan met kinderen in conflict met de wet zonder hun toevlucht te nemen tot gerechtelijke procedures en moeten zelf de nodige wettelijke en andere maatregelen nemen om die in te voeren.

In haar alternatief rapport⁸¹ formuleert de Kinderrechtencoalitie kritische bedenkingen bij de GAS en beveelt ze aan dat de gevolgen van het beleid inzake administratieve sancties grondig moeten onderzocht worden. Het Comité voor de Rechten van het Kind heeft tijdens zijn 54ste zitting deze kritieken en aanbeveling ontvangen en nam hieromtrent volgende

⁷⁹ N. DE VOS en L.M. VENY, "Gemeentelijke Bestuurlijke Sancties ... Een nieuwe mogelijkheid tot bestraffing van jongeren bij openbare overlast" *R.W.* 2005-2006, nr. 13, p. 481-495.

⁸⁰ COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND (2007), 44ste zitting, "Algemene commentaar nr. 10", Genève, 15 januari -2 februari 2007 (niet-officiële vertaling).

⁸¹ Alternatief rapport van de NGO's over de toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in België, 2010, p. 43.

Slotbemerkingen aan bij haar behandeling van het derde en vierde periodiek rapport van België⁸²:

Het Comité neemt akte van de wijzigingen aan het jeugdrechtsysteem door de Wetten van 15 mei en 13 juni 2006, maar is bezorgd dat de eerder aanbevolen aanneming van een holistische benadering in de aanpak van jeugdcriminaliteit die in het Verdrag verdedigd wordt, met aandacht voor preventie, procedures en sancties, onvoldoende in beschouwing werd genomen door de Lidstaat. Het Comité uit met name zijn bezorgdheid over de volgende zaken:

[...]

g) Gemeenten kunnen kinderen administratieve sancties opleggen voor anti-sociaal gedrag en dat buiten het jeugdrechtsysteem. (Slotbeschouwing 82)

Het Comité dringt er bij de Lidstaat op aan te verzekeren dat de normen voor jeugdrecht volledig geïmplementeerd worden [...] (en bovendien) rekening te houden met de Algemene Bepijmering Nr. 10 (2007) van het Comité inzake kinderrechten in het jeugdrecht. Het Comité verzoekt de Lidstaat tevens:

[...]

h) De verenigbaarheid van administratieve sancties met het Verdrag te evalueren. (Slotbeschouwing 83)

126.

De Kinderrechtencommissaris adviseerde:

“Het gebrek aan een duidelijke motivering en verantwoording voor een leeftijdsverlaging naar 14 jaar staat in groot contrast met de periode waarin de Belgische regering besliste om de gemeentelijke administratieve sancties voor minderjarigen te introduceren. In 2003 stond men immers uitdrukkelijk stil bij de leeftijdsgrens van 16 jaar. De vergelijking werd toen onder meer gemaakt met de regels van de uithandengeving en de verkeersmisdrijven waarbij minderjarigen vanaf 16 als meerderjarigen gestraft kunnen worden. Ook het Grondwettelijk Hof boog zich in zijn arrest nr. 6/2006 over de leeftijdsgrens van 16 jaar. Het formuleerde de regels waaraan administratieve boetesystemen moeten voldoen opdat aan een minderjarige een boete mag worden opgelegd. Op dat ogenblik was duidelijk dat een vorm van bijna automatische uithandengeving van minderjarigen ouder dan 16 aan heel wat kritiek onderhevig was. Het werd slechts zeer voorwaardelijk aanvaard.”⁸³

127.

Die leeftijdsverlaging is buiten verhouding met de realiteit van overlast en overtredingen door minderjarigen. De bedoeling van de wetgever houdt geenszins een verantwoording in waarom de leeftijdsgrens verlaagd zou moeten worden. Uit de beschikbare cijfergegevens blijkt bovendien dat er geen enkele reden is om de leeftijdsgrens te gaan verlagen. De GAS worden erg weinig opgelegd aan minderjarigen. In Antwerpen bijvoorbeeld zijn er van de 22.000 GASovertredingen 300 door minderjarigen gepleegd (1,36%). Eenzelfde vaststelling is er bijvoorbeeld ook in de zone VLAS

⁸² COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND (2010), “Slotbeschouwingen van het bij het derde en vierde Belgische overheidsrapport” (niet-officiële vertaling).

⁸³ Advies Kinderrechtencommissariaat 2013 p. 3.

(Kortrijk) waarbij het in 2009 van de 250 dossiers slechts om drie dossiers met minderjarige overtreders ging (1,2 %) ⁸⁴.

128.

De bestreden wet schendt aldus alle in het middel aangehaalde referentienormen.

Het middel is gegrond.

Tweede onderdeel

Samenvatting van het middelonderdeel

De procedure van ouderlijke betrokkenheid doet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de minderjarige en zijn de ouders of voogden en schendt de neutraliteit, doordat zij de inhoud en de draagwijdte van de opvoedkundige maatregelen die in het kader van een procedure van ouderlijke betrokkenheid kunnen worden verlangd niet bepaald en begrensd, en het verder vervolg van de procedure afhankelijk maakt van de “tevredenheid” van de sanctionerend ambtenaar.

129.

De grondwet bevat, met betrekking tot het gemeenschapsonderwijs, een omschrijving van het begrip neutraliteit. De neutraliteit houdt onder meer in, de eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen (artikel 24 GGW).

Deze neutraliteit geldt ook ten aanzien van kinderen (artikel 22bis GGW) en van de fundamentele keuzes die ouders maken met betrekking tot het kind. Het ouderlijk gezag houdt in dat de ouders de beslissingen nemen betreffende de gezondheid, de opvoeding, de opleiding en de ontspanning en over de godsdienstige of levensbeschouwelijke keuzes met betrekking tot een kind. Deze beginselen brengen met zich mee dat, wat de opvoeding betreft, de ouders de normen en waarden bepalen die zij aan hun kinderen doorgeven. Dit geldt ook voor normen en waarden die niet door de meerderheid van de bevolking worden gedeeld.

Deze pedagogische neutraliteit van de overheid hangt nauw samen met de persoonlijke vrijheid, de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en de vrijheid van meningsuiting, en dit van zowel ouder/voogd, als van het kind.

Iedere inmenging van de overheid in de opvoeding moet bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van het kind. Deze inmenging moet evenredig zijn aan de wettige doelstellingen die daarmee worden nagestreefd. De tussenkomst van onafhankelijke en gespecialiseerde magistraten (zowel de jeugdrechter als het Openbaar Ministerie) vormt dienaangaande een belangrijke jurisdictionele waarborg. Artikel 37 van de Jeugdbeschermingswet daarentegen omschrijft precies welke maatregelen van bewaring, behoeding en opvoeding die door de Jeugdrechtbank kunnen worden opgelegd.

130.

Artikel 5 van het verdrag inzake de rechten van het kind bepaalt in dit verband:

De Staten die partij zijn, eerbiedigen de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders of, indien van toepassing, van de leden van de grootfamilie of de gemeenschap al

⁸⁴ Standpunt van de Kinderrechtencoalitie inzake gemeentelijke administratieve sancties voor minderjarigen, www.kinderrechtencoalitie.be, 8-9.

naar gelang het plaatselijk gebruik, van wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind, om te voorzien, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind, in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening door het kind van de in dit Verdrag erkende rechten.

131.

Artikel 17 van de bestreden wet bepaalt:

§ 1 Een procedure van ouderlijke betrokkenheid kan worden voorzien voorafgaand aan het aanbod tot bemiddeling, tot gemeenschapsdienst of, desgevallend, de oplegging van een administratieve geldboete.

*§ 2 In het kader van deze procedure, informeert de sanctionerend ambtenaar per aangetekende brief de vader en moeder, voogd of personen die de hoede hebben over de minderjarige, over de vastgestelde feiten en verzoekt hen om, onmiddellijk na het ontvangen van het proces-verbaal of de vaststelling bedoeld in artikel 21, hun mondelinge of schriftelijke opmerkingen mee te delen over deze feiten en **de eventueel te nemen opvoedkundige maatregelen**. Hij kan hiertoe een ontmoeting vragen met de vader en moeder, de voogd of de personen die de minderjarige onder hun hoede hebben en de minderjarige.*

*§ 3 Na de in § 2 bedoelde opmerkingen te hebben ingewonnen en/of de minderjarige overtreder te hebben ontmoet, evenals zijn vader, moeder, voogd of personen die er de hoede over uitoefenen en **indien hij tevreden is over de educatieve maatregelen die door deze laatsten werden voorgesteld, kan de sanctionerend ambtenaar hetzij de zaak in dit stadium van de procedure afsluiten, hetzij de administratieve procedure opstarten.***

132.

De bestreden wet bepaalt nergens wat onder de procedure van ouderlijke betrokkenheid moet worden begrepen.

Het gaat alvast niet louter om het betrekken van de personen die de betrokken minderjarige onder hun bewaring hebben bij de procedure tot het opleggen van een administratieve geldboete. Artikel 17 van de bestreden wet bepaalt dienaangaande zelf dat de procedure van ouderlijke betrokkenheid de eigenlijke administratieve procedure vooraf gaat.

De betrokkenheid van de personen die de betrokken minderjarige onder hun bewaring hebben bij de eigenlijke administratieve procedure worden overigens geregeld in artikel 22, §1 (kennisgeving van een kopie van het proces-verbaal met betrekking tot de minderjarige) en 25, §6 (kennisgeving van het openen van de administratieve procedure en uitoefening van de rechten van de minderjarige) van de bestreden wet.

Uit artikel 17, §2 van de bestreden wet blijkt wel dat van de betrokken ouders/voogden het voorstellen van opvoedkundige maatregelen wordt verwacht.

133.

De sanctionerende ambtenaar kan de administratieve procedure opstarten als de voorgestelde maatregelen hem onvoldoende voorkomen en de vader en moeder, voogd of personen die de minderjarige onder hun hoede hebben, zijn burgerlijk aansprakelijk voor de betaling van de administratieve geldboete (die ten maximaal 175 EUR kan bedragen).

De ouders en voogden kunnen bijgevolg onder druk worden gezet een bestraffing op te leggen met het oog op het bereiken van een door de sanctionerende ambtenaar vooropgesteld pedagogisch resultaat. Aldus grijpt de procedure van ouderlijke betrokkenheid rechtstreeks in in de opvoeding van het kind.

134.

Uit dit alles volgt dat de bestreden wet nergens bepaalt wat onder de procedure van ouderlijke betrokkenheid moet worden begrepen en de voorbereidende werkzaamheden evenmin de draagwijdte van deze procedure uitlegt. De mogelijke opvoedkundige maatregelen worden nergens uiteengezet of afgebakend.

Erger nog, de sanctionerende ambtenaar kan de zaak afsluiten (of niet) indien hij tevreden is over de educatieve maatregelen die door ouders of voogden worden voorgesteld (artikel 17§3 van de bestreden wet). Het al dan niet voortzetten van een administratieve sanctieprocedure in functie van de graad van tevredenheid van een ambtenaar, houdt een totale willekeur in.

Door de onbeperkte wijze waarop de sanctionerende ambtenaar zijn bevoegdheid kan uitoefenen, kan hij de gemeentelijke moraliteit, bepaald door de waan van de dag, stellen boven het normen- en waardenstelsel van de ouders en aldus afbreuk doen aan het ouderlijk gezag en de fundamentele keuzes die hiermee gepaard gaan.

135.

Voor de keuze van de wetgever bestaat geen redelijke en objectieve verantwoording. De bestreden wet bevat geen passende waarborgen tegen een te verregaande aantasting van de pedagogische neutraliteit ten overstaan van de ouders.

136.

De procedure van ouderlijke betrokkenheid doet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de minderjarige en van zijn de ouders of voogden en schendt de neutraliteit, doordat zij de inhoud en de draagwijdte van de opvoedkundige maatregelen die in het kader van een procedure van ouderlijke betrokkenheid kunnen worden verlangd niet bepaald en begrensd, en het verder vervolg van de procedure afhankelijk maakt van de "tevredenheid" van de sanctionerend ambtenaar.

De bestreden wet schendt alle in het middel aangehaalde referentienormen.

Het middel is gegrond.

1. OMVANG VAN DE VERNIETIGING

137.

Verzoekers vorderen de volledige vernietiging van de bestreden wet. Verzoekers steunen hun vordering onder andere op de bevoegdheidsoverschrijding, het onbegrensde overlastbegrip, het gebrek aan vormvoorschriften en procedurele waarborgen, het gebrek aan rechterlijke tussenkomst en controle, de willekeurige aantasting van de persoonlijke vrijheid door het plaatsverbod en de aantasting van de rechten van minderjarigen. De middelen raken de fundamentele keuzes van de wetgever en de essentiële bepalingen van de bestreden wet, zoals de bevoegdheid van de gemeenten, de procedurele waarborgen, de jurisdictionele controle en de toepassing van de bestreden wet op minderjarigen.

De vernietiging van één of meerdere onderdelen van deze wet op grond van voormelde middelen vereist noodzakelijk dat een volledig andere regeling wordt ingevoerd, door tussenkomst van de wetgever. Bijgevolg dient de bestreden wet in zijn geheel te worden vernietigd.

OM DEZE REDENEN

**En alle andere in te roepen terloops het geding, desnoods ambtshalve,
BEHAGE HET UW GRONDWETTELIJK HOF,**

Het beroep tot vernietiging ontvankelijk en gegrond te verklaren;

Dienvolgens, de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 1 juli 2013) te vernietigen;

Onder voorbehoud van alle rechten en zonder enige nadelige erkenning, noch verzaking.

Voor de verzoekers, hun raadsman,

Dries PATTYN

Brugge, 22 november 2013

ORIGINEEL / EENSLUIDEND AFSCHRIFT

INVENTARIS DER STUKKEN

1. Bestreden wet
2. Bekendmaking statuten eerste verzoekster
3. Beslissing van eerste verzoekster tot het instellen van het beroep
4. Bekendmaking statuten tweede verzoekster
5. Beslissing van tweede verzoekster tot het instellen van het beroep