

2013•2014
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

Rechtsbescherming tegen de gemeentelijke administratieve geldboete anno 2014.
Een onderzoek naar de verenigbaarheid van de GAS-boete met de fundamente
van een democratische rechtsstaat.

Promotor :
Prof. dr. Johan ACKAERT

Copromotor :
dr. Stijn VERBIST

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten
in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek

Aline Thys

Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten



Maastricht University

2013•2014
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

Rechtsbescherming tegen de gemeentelijke administratieve geldboete anno 2014. Een onderzoek naar de verenigbaarheid van de GAS-boete met de fundamenteën van een democratische rechtsstaat.

Promotor :
Prof. dr. Johan ACKAERT

Copromotor :
dr. Stijn VERBIST

Aline Thys

Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

SAMENVATTING

Zoals de titel *“Rechtsbescherming tegen de gemeentelijke administratieve geldboete anno 2014. Een onderzoek naar de verenigbaarheid van de gemeentelijke administratieve geldboete met de fundamentele van een democratische rechtsstaat”* reeds aangeeft, zal het in deze masterscriptie gaan over de GAS-boete en manier waarop deze zich verhoudt ten opzichte belangrijke aspecten van ons huidige, Belgische rechtsbestel. De keuze voor dit onderwerp werd geïnspireerd door de komst van een nieuwe GAS-wet in juni 2013, gecombineerd met het feit dat GAS het afgelopen jaar meer dan ooit tevoren onder vuur genomen werd.

Het onderzoek werd als volgt aangepakt:

De hoofdstukken I tot en met IV leiden de gemeentelijke administratieve geldboete in: er wordt uitgelegd waar deze figuur voor staat, hoe deze tewerk gaat en hoe deze figuur in haar context gezien dient te worden (zowel het huidige, juridische kader als historiek komen aan bod). Hoofdstuk V tracht aan de hand van cijfers een beeld te schetsen van de toepassing van GAS in de praktijk.

De eigenlijke fundamentele komen aan zet in hoofdstuk VI. Dit hoofdstuk, dat het kluwen aan rechtsbescherming tegen de gemeentelijke administratieve geldboete voor een deel tracht te ontwarren, werd opgedeeld in subonderdelen: legaliteit, de rechtsstaat en scheiding der machten. Het eerste subonderdeel legaliteit wordt op haar beurt onderverdeeld in legaliteit op het niveau van de wet, op het niveau van het reglement en op het niveau van de boete. Hierbij werd aandacht besteed aan de bevoegde actor op ieder niveau, en de manier waarop deze te werk gaat. Vanzelfsprekend werd er een passage gewijd aan de beroepen tot vernietiging van de Nieuwe GAS-wet die werden ingesteld bij het Grondwettelijk Hof. Het tweede subonderdeel, betreffende de rechtsstaat, zal ingaan op verhouding tussen de GAS-boete anno 2014 en de beleving van enkele fundamentele rechten en vrijheden. De keuze is hierbij gevallen op het recht op vrijheid van vergadering en vereniging, het recht op vrije meningsuiting en de rechten van het kind. Het derde en laatste subonderdeel, betreffende de scheiding der machten, koppelt terug naar de verhouding van de GAS-boete met artikel 6 EVRM en verklaart de rol van artikel 159 GW binnen het verhaal van GAS. Een kleine passage werd gewijd aan een mogelijk in te schakelen alternatief: de Vrederechter.

De conclusie vat beknopt samen wat men mag onthouden van de analyse onder hoofdstuk VI. Op die manier wordt de centrale onderzoeksvraag *“Is de gemeentelijke administratieve geldboete houdbaar in het licht van ons huidige, Belgische rechtsbestel? Of heeft zij haar vervaldatum bereikt?”* beantwoord. Het onderzoek wordt afgesloten met een slotbeschouwing bestaande uit een stukje eigen reflectie en – dit is eerder een kwestie van voorspellen dan wetenschap – een passage over welke mogelijke toekomst GAS beschoren is.

DANKWOORD

Graag wil een bedankje richten aan de mensen zonder wiens hulp het onderzoek voor en het voltooien van deze masterscriptie niet mogelijk zou zijn geweest.

Dank aan Universiteit Hasselt.

Dank aan prof. dr. Johan ACKAERT en dr. Stijn VERBIST. Vooreerst voor het aanvaarden van mijn onderzoeksvoorstel, hetgeen mij de gelegenheid gaf een onderwerp te behandelen dat misschien minder voor de hand liggend was voor de afstudeerrichting rechtsbedeling. Voor de algemene kwaliteitscontrole op het werkstuk. Voor de interessante inzichten uit de sociologie, een hulpwetenschap die ongetwijfeld een meerwaarde kan bieden voor het klassieke rechtswetenschappelijk onderzoek. Om mij van de mogelijkheid te voorzien een studiedag te laten bijwonen aangaande het onderwerp. Voor het waken over de juridische kwaliteit van deze masterscriptie, voor de tips en het advies om de inhoud van mijn analyse actueel en pittig te houden.

Aan steden Kortrijk, Gent en Tongeren. Voor de vlotte medewerking en het verschaffen van recent cijfermateriaal met betrekking tot de door hun diensten behandelde GAS-sancties.

Aan het Kinderrechtencommissariaat, vzw Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, vzw Liga voor Mensenrechten/asbl Ligue des Droits de l'Homme en ACV en ABVV via Progress Lawyers voor het ter beschikking stellen van relevante informatie.

Aan mijn ouders, die mij – na het behalen van mijn professioneel bachelor diploma - nog de kans en de middelen aanreikten om mijn studieloopbaan af te sluiten met een academisch master diploma.

Aan Mo, voor het trouwe gezelschap.

Aan vrienden, familie en partner, die nauwlettend de media in de gaten hielden en groot alarm sloegen zodra er weer eens een artikel of nieuwspassage gewijd werd aan de gemeentelijke administratieve geldboete.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

DANKWOORD

INHOUDSOPGAVE

LIJST VAN AFKORTINGEN

INLEIDING	1
I. INZICHT IN DE FIGUUR VAN DE GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE GELDBOETE	5
i. Wat is een gemeentelijke administratieve geldboete?	5
ii. Doelstelling	6
iii. Toepassingsgebied	7
a. Ratione personae	7
b. Ratione materiae	8
c. Ratione loci	9
II. HET WETGEVEND KADER	11
i. Historiek	11
ii. Wetgevend hindernissenparcours	11
iii. Bevoegdheidsproblematiek: een evolutie in terminologie	13
a. Gemeentelijke bevoegdheid voor goede politie: zindelijkheid, gezondheid, veiligheid en rust op openbare wegen, plaatsen en in openbare gebouwen	14
b. Gewapend bestuur	15
c. Materiële openbare orde vs. morele openbare orde	15
d. Gemeentelijke bevoegdheid voor openbare overlast	16
iv. Stand van zaken	18
III. INZICHT IN DE PROCEDURE TOT OPLEGGING VAN EEN GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE GELDBOETE CFR. DE NIEUWE GAS-WET	21
i. Vaststelling	21
a. Louter administratief sanctioneerbare inbreuken	21
Wie is de vaststellende ambtenaar?	21
Versturing van de vaststelling	21
b. Gemengde inbreuken: artikel 3, 1° en 2° Nieuwe GAS-wet	21
Wie is de vaststellende ambtenaar?	21
Versturing van de vaststelling	22
c. Gemengde inbreuken met betrekking tot stilstaan en parkeren: artikel 3, 3° Nieuwe GAS-wet	22
Wie is de vaststellende ambtenaar?	22
Versturing van de vaststelling	22
d. Vervolg van de procedure voor de gemengde inbreuken van artikel 3 Nieuwe GAS-wet	22
e. KB van 21 december 2013 tot vaststelling van de minimumvoorwaarden inzake selectie, aanwerving, opleiding en bevoegdheid van de ambtenaren en personeelsleden die bevoegd zijn tot vaststelling van inbreuken die aanleiding kunnen geven tot de oplegging van een gemeentelijke administratieve sanctie	23

ii. Sanctionering	24
a. KB van 21 december 2013 tot vaststelling van de kwalificatie- en onafhankelijkheidsvoorwaarden van de ambtenaar belast met de oplegging van de administratieve geldboete en tot inning van de boetes in uitvoering van de wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties	24
b. Procedure voor de sanctionerend ambtenaar	25
iii. Termijnen	26
iv. Betaling	26
v. Verjaring	27
IV. INZICHT IN DE PROCEDURE TOT AANVECHTING VAN EEN GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE GELDBOETE CFR. DE NIEUWE GAS-WET	29
i. Meerderjarige overtreder	29
ii. Minderjarige overtreder	29
V. INZICHT IN DE TOEPASSING IN DE PRAKTIJK – BEDENKINGEN BIJ CIJFERGEGEVENS	31
i. Fundamenteel tekort aan cijfers	31
ii. GAS-register	31
iii. Eigen inbreng	32
a. GAS: een populair handhavinginstrument?	32
b. Doelgroep	34
c. Meest voorkomende overlastfenomenen	35
d. Beroep of berusting?	36
VI. TOETSING AAN VOLGENDE FUNDAMENTEN: LEGALITEIT, DE RECHTSSTAAT EN SCHEIDING DER MACHTEN	37
i. Rechtsbescherming inzake GAS	37
a. Grondwettigheid van de GAS-wet	38
Beroepen tot vernietiging van de Nieuwe GAS-wet	38
Vzw Kinderrechtencoalitie Vlaanderen	38
Vzw Liga voor Mensenrechten/asbl Ligue des Droits de l'Homme	39
ACV en ABVV	40
Rechtsbescherming door het Grondwettelijk Hof	41
b. Legaliteit op niveau van het reglement	44
Parameters voor een goed GAS-reglement	44
Rechtsbescherming door de Raad van State	46
c. Legaliteit op niveau van de boete	52
Administratiefrechtelijke waarborgen: toepassing van algemene beginselen van behoorlijk bestuur	52
Strafrechtelijke waarborgen: de verhouding tussen GAS en de artikelen 6 EVRM en 14 BUPO	55
Rechtsbescherming via de hoven en de rechtbanken	59
d. Interactie tussen de verschillende niveaus	59
Raad van State	60
Grondwettelijk Hof	60
ii. De rechtsstaat	61
a. Het recht op vrijheid van vergadering en vereniging	61
b. Het recht op vrijheid van meningsuiting	63

c.	De rechten van het kind.....	66
	Gepest door GAS?	67
	Krachtlijn 1: een leeftijdsverlaging van veertien naar zestien jaar	68
	Krachtlijn 2: een verhoging van het maximum boetebedrag	69
	Voorwerp van beroep tot vernietiging	69
iii.	Scheiding der machten	70
a.	Artikel 159 van de Grondwet	71
	Wie mag artikel 159 van de Grondwet toepassen?	72
	Wat is het voorwerp van de toepassing van artikel 159 van de Grondwet?	72
	Waaraan worden bestuurshandelingen getoetst?	72
	Wat is het gevolg van de toepassing van artikel 159 van de Grondwet?	72
b.	Draineren naar de Vrederechter: een alternatief?	74
VII.	CONCLUSIE.....	75
VIII.	BIBLIOGRAFIE.....	81

LIJST VAN AFKORTINGEN

- Gemeentelijke administratieve sanctie
Afkort als: GAS
- Gemeentelijke administratieve geldboete
Afkort als: GAS-boete
- Vereniging Van Steden en Gemeenten
Afkort als: VVSG
- Wet van 24 juni 1988, *BS* 3 september 1988.
Afkort als: Nieuwe Gemeentewet; N.Gem.W.
- Wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, *BS* 3 februari 1999.
Afkort als: Voetbalwet
- Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991.
Afkort als: Wet Motivering Bestuurshandelingen
- Wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999.
Afkort als: Wet van 13 mei 1999
(Eerste GAS-wet)
- Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet, *BS* 25 juni 2004.
Afkort als: Wet van 7 mei 2004
- Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, *BS* 23 juli 2004.
Afkort als: Wet van 7 juni 2004
(Samen met wet van 7 mei 2004 eerste reparatiewet)
- Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, *BS* 29 juli 2005.
Afkort als: Wet van 20 juli 2005
(Tweede reparatiewet)
- Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013.
Afkort als: Nieuwe GAS-wet

- Gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, *BS* 21 maart 1973.
Afgekort als: RvS-wet
- Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, *BS* 23-24 augustus 1948.
Afgekort als: Algemeen procedurereglement RvS
- Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *BS* 7 januari 1989.
Afgekort als: Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof
- Ministeriële omzendbrief OOP 30 van 2 mei 2001 aangaande de uitvoering van de wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 23 mei 2001.
Afgekort als: Omzendbrief OOP 30
- Ministeriële Omzendbrief OOP 30bis van 3 januari 2005 aangaande de 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, *BS* 20 januari 2005.
Afgekort als: Omzendbrief OOP 30bis
- Ministeriële Omzendbrief OOP 30ter van 10 november 2005 waarbij uitleg verschaft wordt bij de wijziging van artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet krachtens de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, *BS* 24 november 2005.
Afgekort als: Omzendbrief OOP 30ter
- Omzendbrief nr. 1/2006 van 30 januari 2014 van het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep.
Afgekort als: Omzendbrief COL 1/2006
- Wet van 8 april 1965 Wet 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, *BS* 15 april 1965.
Afgekort als: Jeugdbeschermingswet
- Decreet van 14 december 1789 betreffende de samenstelling van gemeenten, *BS* 21 december 1789 en decreet van 16 tot 24 augustus 1790 betreffende de gerechtelijke organisatie, *BS* 17 augustus 1790.
Afgekort als: Revolutionaire decreten

INLEIDING

Socioloog Emile DURKHEIM's (1858-1917) woorden "*When mores are sufficient, laws are unnecessary; when mores are insufficient, laws are unenforceable*", die vrij vertaald neerkomen op de boodschap "als ongeschreven regels volstaan, is wetgeving niet nodig; indien de ongeschreven regels niet volstaan, dan zal wetgeving onafdwingbaar zijn", kunnen dit onderwerp inleiden.¹

Met betrekking tot het onderwerp van deze masterscriptie – de gemeentelijke administratieve geldboete – valt hier heel wat over te zeggen. DURKHEIM bestudeerde immers de maatschappij in de moderniteit, die te maken kreeg met een verandering van waarden en normen. Tegenstanders van de GAS-systematiek nemen ook al enkele jaren een veranderende maatschappij waar; zij zien een toename van gevoelens van intolerantie en verzuring – hetgeen vervolgens ook tot uiting zou komen in onze wetgeving. Openbare overlast was nooit eerder zo'n issue en zo actueel. Het leidde ertoe dat de gemeentelijke administratieve geldboete een hype werd.

Wanneer we de quote van DURKHEIM invullen, komen we tot volgende inzichten. Ongeschreven regels verwachten van de burger een gedrag dat niet voor openbare overlast zorgt. Gedrag dat niet voor openbare overlast zorgt; dat leek een hele tijd vanzelfsprekend zonder dat er een veelheid aan specifieke wetgeving of bureaucratie voor nodig was. Op een bepaald moment in de tijd is de maatschappij in verandering gaan aannemen dat ongeschreven regels niet meer volstonden. Er werd een wetgevend kader uitgebouwd om een gecorrigeerd gedrag van de burger af te dwingen, en wel via handhaving op lokaal niveau. Maar, zoals reeds is gebleken, en in deze masterscriptie meermaals zal worden aangestipt, verloopt de afdwinging van dat gecorrigeerd gedrag door de lokale overheid niet zonder slag of stoot.²

Probleemstelling

In 1999 werd de gemeentelijke administratieve sanctie geïntroduceerd in België. Hierdoor werd het voor gemeenten mogelijk om overtredingen van haar gemeentelijke reglementen en gemeentelijke politieverordeningen te bestraffen met een administratieve sanctie voor zover dit niet al elders door wet, decreet of ordonnantie geregeld werd.

In deze scriptie zal enkel de GAS-boete aan bod komen. Volledigheidshalve kan worden meegegeven dat er verschillende soorten gemeentelijke administratieve sancties zijn, waarvan de gemeentelijke administratieve geldboete er slechts een uitmaakt. Naast boeteoplegging kan een gemeente opteren voor een schorsing dan wel intrekking van een afgeleverde toelating of vergunning onder bepaalde voorwaarden. Ook de tijdelijke dan wel definitieve sluiting van een inrichting behoort tot de mogelijkheden.

¹ C. VALIER, *Theories of crime and punishment*, Londen, Pearson Education Limited, 2002, 22-23.

² L. VENY en N. DE VOS, "Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 25.

Dit onderzoek zal focussen op de mate waarin de gemeentelijke administratieve boete verenigbaar is met de fundamenteën van het Belgische rechtsbestel: legaliteit, de rechtsstaat en scheiding der machten. De keuze om het onderwerp vanuit dit perspectief te bekijken ligt voor de hand: met de verenigbaarheid met de fundamenteën van een bepaald rechtstelsel valt of staat een rechtsfiguur. Het recht is zelden zwart-wit; en zoals zal blijken kan ook handhaving door middel van GAS niet simpelweg als alleen maar goed of alleen maar slecht bestempeld worden. Doch, wanneer de lezer langs alle kanten gebombardeerd wordt met uiteenlopende en uitgesproken meningen, kan een toetsing aan de fundamenteën van het recht een instrument zijn om een rechtsfiguur objectief naar waarde te schatten.

Centrale onderzoeksvraag

Is de gemeentelijke administratieve geldboete houdbaar in het licht van ons huidige, Belgische rechtsbestel? Of heeft zij haar vervaldatum bereikt?

Opbouw en onderzoeksmethode

Eerst wordt het “wat”, “hoe” en “waarom” van de GAS-boete toegelicht. Hieronder mag een inleiding in de figuur van de GAS-boete, het wetgevend kader, de stand van zaken en de procedures tot oplegging als tot aanvechting begrepen worden. Hoewel dit eerste deel van het onderzoek uit inleidende hoofdstukken bestaat, zal hier en daar reeds een kritische noot geplaatst worden. De inleidende hoofdstukken (I tot en met IV) die het onderzoek voorafgaan beogen een redenering op te bouwen die het pad vrijmaakt voor een eindconclusie. Teneinde de figuur van de GAS-boete en het wetgevend kader omstandig in te leiden, diende een literatuurstudie plaats te vinden. De toepasselijke wetgeving van de voorbije vijftien jaar wordt aangehaald – een selectie van rechtsliteratuur geeft weer waar de knelpunten lagen. Wat betreft de procedurele modaliteiten zal enkel gefocust worden op de meest recente wetgeving: de wet van 24 juni 2013 oftewel de Nieuwe GAS-wet. Daar waar nodig wordt rechtspraak van de hogere rechtscolleges (zoals de Raad van State, het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof) ingepast om bepaalde aspecten te verduidelijken. Parlementaire stukken vormen een onmisbare bron van informatie voor het schetsen van een algemeen beeld van de GAS-boete. Zo geeft het wetsontwerp van 3 maart 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties aan hoe de situatie was waaruit men aanvankelijk vertrokken is; het wetsontwerp van 24 mei 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties verduidelijkt hoe de wetgever het GAS-verhaal vandaag bekijkt.

Vervolgens en alvorens aan de behandeling van de onderzoeksvraag te beginnen, volgt hoofdstuk V dat aan de hand van enkele cijfers de toepassing van GAS in de praktijk tracht te concretiseren. Het cijfermateriaal is enerzijds afkomstig van een statistisch onderzoek van de Vereniging Van Steden en Gemeenten (hierna: VVSG) in 2008, alsook van een onderzoek van het Kinderrechtencommissariaat in 2013. Conclusies berusten anderzijds op resultaten uit een recente, persoonlijke rondvraag bij enkele gemeenten.

Daarna volgt de kern van het onderzoek. Legaliteit inzake GAS zal nader bekeken worden door een opdeling in drie niveaus te maken. Het eerste niveau betreft de grondwettigheid van de GAS-wet. Vervolgens wordt de legaliteit op niveau van het reglement beschreven, om uiteindelijk bij het niveau van de boete terecht te komen. De opdeling in niveaus is van belang omdat er per niveau andere regels gelden, er een andere actor over de legaliteit waakt en defecten inzake legaliteit andere consequenties kunnen hebben. De interactie tussen de verschillende niveaus zal eveneens besproken worden. Het onderzoek zal uitwijzen dat legaliteit, de werking van de rechtsstaat en het principe van scheiding der machten beginselen zijn die in elkaar verstrengeld zijn. Telkens wanneer legaliteit in vraag wordt gesteld, dient er nagedacht te worden over hoe en in welke mate men zich als burger kan beschermen. Legaliteit kan in verband gebracht worden met de waarborging van fundamentele rechten en vrijheden, dewelke op hun beurt een essentieel gegeven in een rechtsstaat vormen. Er werd gekozen voor de behandeling van het recht op vergadering en vereniging, het recht op vrije meningsuiting en de rechten van het kind. Zoals ook zal blijken uit actualiteitsvoorbeelden, valt er over de verstandhouding tussen deze rechten en vrijheden en de GAS-systematiek wel wat te zeggen. De rechtsstaat wordt gekenmerkt door het feit dat zij garant staat voor de bescherming van burgers tegen overheidswillekeur. Zij doet dit door overheden zelf te onderwerpen aan het recht, en door in een instrumentarium aan rechtsbescherming tegen de overheid te voorzien. Voor de werking van een rechtsstaat wordt dan weer een scheiding der machten verondersteld. De eigenlijke toetsing die zal leiden tot een antwoord op de centrale onderzoeksvraag situeert zich aldus onder hoofdstuk VI. In de zoektocht naar een antwoord zal er geconcentreerd worden op relevante wetgeving, rechtsliteratuur, eveneens aangevuld met een selectie van relevante rechtspraak van hogere rechtscolleges zoals de Raad van State, het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof. Daar waar artikel 6 EVRM aan bod komt, dient er rekening te worden gehouden met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De verzoekschriften tot gedeeltelijke dan wel volledige vernietiging uitgaande van Vzw Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, Vzw Liga voor Mensenrechten/asbl Ligue des Droits de l'Homme en ACV en ABVV, waarover het Grondwettelijk Hof een dezer dagen haar licht zal laten schijnen, vormden een bijzondere bron van inspiratie en een groot hulpmiddel.

Doorheen het gehele onderzoek bieden handboeken over GAS zoals dat van DEVROE, VENY en DEVOS en SCHRAM en LIEVENS een houvast. Rechtswetenschappelijke artikels zijn even interessant doch vaak enigszins subjectiever. Een selectie maken uit het bijna onuitputtelijke aanbod aan rechtsleer inzake GAS laat de auteur toe een stukje eigen perceptie mee te geven aan de lezer. Wat betreft de puur administratiefrechtelijke aspecten van dit onderzoek werd onder meer een beroep gedaan op het gezaghebbende "Overzicht administratief recht" van MAST, DUJARDIN, VANDAMME en VANDE LANOTTE; als gids inzake rechtsbescherming werd vertrouwd op LUST. Voor een beter begrip van de staatsrechtelijke aspecten werd onder meer een beroep gedaan op ALEN en MUYLLE's "Handboek van het Belgisch Staatsrecht", VELAERS en RIMANQUE. Voor het overige werd er getracht zoveel mogelijk met kwalitatieve bronnen te werken, door rekening te houden met factoren als "wie is de auteur?" (bv. een referendaris van het Grondwettelijk Hof), "is de auteur een gevestigde waarde in dit vakgebied?" (bv. professor LEMMENS inzake mensenrechten) en "werd het artikel door een betrouwbare bron aanbevolen?" (bv. teksten ter beschikking gesteld

door het Kinderrechtencommissariaat).

Het onderzoek wordt afgesloten met een conclusie. Hier zal de lezer een evaluatie terugvinden van hoe, volgens de auteur, de GAS-boete de in hoofdstuk VI beschreven test doorstaat. De laatste woorden van deze masterscriptie zullen gewijd worden aan een stukje persoonlijke reflectie over GAS en wat de mogelijkheden voor de toekomst (zouden kunnen) zijn.

I. INZICHT IN DE FIGUUR VAN DE GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE GELDBOETE

i. Wat is een gemeentelijke administratieve geldboete?

Administratieve overheden kunnen, door uitoefening van hun imperiumbevoegdheden, eenzijdig bindende beslissingen nemen. Onder bepaalde voorwaarden kan een administratieve overheid een administratieve sanctie opleggen – uitgevaardigd op basis van een wettelijke grondslag, maar door de overheid zelf en aldus zonder rechterlijke tussenkomst. Binnen het kader van *gemeentelijke* administratieve sancties, is de gemeentelijke administratieve *geldboete* één wijze waarop sanctionering zich kan veruitwendigen.

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.³

De wetgever voorziet ons niet van een precieze definitie van een GAS-sanctie. In de rechtsleer werden dan ook verschillende pogingen ondernomen om een definitie te construeren. Auteurs VENY, DE GEYTER en VANDENDRIESSCHE houden het na vergelijking uiteindelijk op *“een bij of krachtens de wet vastgestelde maatregel met een repressief karakter, die in beginsel door een orgaan van actief bestuur wordt opgelegd door middel van een eenzijdige, individuele rechtshandeling, als reactie op een inbreuk op een rechtsnorm of een publiekrechtelijk voorschrift”*.⁴

De gemeentelijke administratieve sancties dienen onderscheiden te worden van loutere veiligheidsmaatregelen. Hoewel beiden tot eenzelfde resultaat kunnen leiden is het zo dat - in tegenstelling tot gemeentelijke administratieve sancties - veiligheidsmaatregelen niet noodzakelijk worden opgelegd als gevolg van de inbreuk op een rechtsnorm. Veiligheidsmaatregelen beogen overigens geen bestraffing.⁵

Administratief of bestuurlijk sanctioneren slaat vanzelfsprekend op het feit dat er een andere weg bewandeld wordt dan de klassieke, strafrechtelijke aanpak via het parket. Lange tijd leek het alsof het strafrecht een monopolie inzake handhaving had: tot 1999 konden overtredingen van gemeentelijke reglementen en verordeningen enkel worden gesanctioneerd met politiestraffen. Door het in werking treden van de eerste GAS-wet van 13 mei 1999 werd het in theorie mogelijk voor steden en gemeenten om inbreuken op gemeentelijke reglementen en verordeningen eigenhandig sanctioneren; in bepaalde gevallen zelfs buiten de parketten en het klassieke strafrecht om.⁶ Bestuurlijke afhandeling an sich was geen nieuwigheid. Het Belgisch rechtsbestel kende het systeem van administratief sanctioneren al vanuit andere rechtstakken: het sociaal

³ Art. 2, §1 Wet van 24 juni 2013 betreffende gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013 (hierna: Nieuwe GAS-wet).

⁴ L. M. VENY, L. DE GEYTER en F. VANDENDRIESSCHE, “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties... Of naar publieke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?”, *AJT* 1999-2000, (157) 159; J. PUT, “Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht”, *RW* 2001-2002, afl. 34, (1195) 1196.

⁵ RvS 23 oktober 2009, nr. 197.212, overw. 8.

⁶ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 120.

strafrecht, het milieurecht en het fiscaal recht bijvoorbeeld. Administratief sanctioneren door de lokale overheid in het kader van lokale openbare orde, overlast en onveiligheid was echter wel een nieuwigheid. De evolutie hier naartoe wordt wel eens met mooie woorden de "communalisering van justitie" van genoemd.⁷

De geldboete waarover dit onderzoek handelt, mag heden maximaal 175,00 euro en 350,00 euro bedragen voor respectievelijk minderjarige en meerderjarige overtreiders.⁸ Hierbij is het belangrijk op te merken dat er geen vermeerdering met opdecimen plaatsvindt binnen het systeem van GAS.⁹

Naast het opleggen van een geldboete, kan de gemeenteraad ook opteren voor de administratieve schorsing of intrekking van een toestemming of vergunning, of een tijdelijke of definitieve administratieve sluiting van een inrichting.¹⁰ De Raad van State maakte reeds uit dat een bestuurlijke sanctie die niet voorkomt in de limitatieve opsomming van artikel 119, §2, tweede lid N.Gem.W. (voormalige rechtsgrond) onwettig is.¹¹ De geldboete blijft hoegenaamd toch de meest controversiële der administratieve sancties. In de media worden verhalen over opgelopen GAS-boetes dik uitgesmeerd; de meest ludieke het eerst. Zo passeerden er al GAS-boeten in het kader van het beleid tegen zogenaamde "Syriëstrijders", tegen het openbaar zingen van "vuile liedjes", tegen het gooien met opgeraapte confetti, tegen bepaalde zithoudingen op een openbare bank en tegen het houden van kersenbomen besmet met het "Little Cherry Virus" de revue. Omwille van haar situering op lokaal niveau wordt elke burger aangesproken en geviseerd. Burgers worden nochtans niet graag in hun vrijheid beknot, en tasten al helemaal niet graag in hun buidel. Ook in de rechtsliteratuur is de gemeentelijke administratieve sanctie een hot topic. Vaak terugkerende bronnen van onenigheid betreffen partijpolitieke standpunten, levenbeschouwelijke opvattingen, kritiek omwille van de bewogen ontstaansgeschiedenis, bedenkingen bij de efficiëntie en doeltreffendheid of twijfels omtrent de inpasbaarheid in ons rechtssysteem.

ii. Doelstelling

De Belgische GAS-systematiek vond haar oorsprong in de schoot van de socialistische partij; dewelke de mosterd in Nederland haalde. Resultaten van de Veiligheidsmonitor van 1998 – een tweejaarlijks bevolkingsonderzoek dat (on)veiligheidsfenomenen en criminaliteitsgegevens in kaart brengt – hadden uitgewezen dat de bevolking zich zorgen maakte over kleine criminaliteit en niet-criminele gedragingen die desondanks als bijzonder hinderlijk ervaren werden.¹² In plaats van te sleutelen aan het reeds lang bestaand en functionerend ambt van het openbaar ministerie, koos men voor een nieuwe figuur.

⁷ E. DEVROE, *A swelling culture of control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*, Antwerpen, Maklu, 2012, 311.

⁸ Art. 4, §1, 1° Nieuwe GAS-wet.

⁹ C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, Strafprocesrecht & Internationaal Strafrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2006, 712.

¹⁰ Art. 4, §1, 2°-4° Nieuwe GAS-wet.

¹¹ RvS 23 oktober 2009, nr. 197.212.

¹² Wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 1998-1999, nr. 49 2031/1, 13; E. DEVROE, *A swelling culture of control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*, Antwerpen, Maklu, 2012, 285-286; A. MASSET, "Les sanctions administratives dans les communes", *APT* 2002, afl. 1, (12) 12.

Als primair voordeel werd het ontlasten van de parketten en de magistratuur aangehaald; deze zouden zich daardoor meer kunnen concentreren op ernstigere, georganiseerde criminaliteit. De gemeentelijke administratieve sanctie kadert binnen het "lik op stuk"-beleid. Bij de klassieke strafrechtelijke vervolging gaat er – gezien de gerechtelijke achterstand – vaak een lange tijdspanne voorbij tussen enerzijds het plegen van de feiten, en anderzijds het bestraffen van de feiten. Hierdoor werkt de bestraffing niet efficiënt en gaat de boodschap van responsabilisering verloren.¹³ Als er überhaupt al vervolgd wordt tenminste; kleine criminaliteit en overlast bestrijden is vaak geen prioriteit waardoor er veel geseponneerd wordt. Dit laatste werkt een gevoel van straffeloosheid in de hand. De gemeentelijke administratieve sanctie zou dit voor een stuk recht kunnen zetten, redeneerde men. Het GAS-systeem werkt met korte, strikte verjaringstermijnen maar levert hierdoor wel snel een definitieve, afdwingbare beslissing op. Vergeleken met het klassieke strafrecht een voordeel; het is voor het parket immers een uitdaging om tijdig een definitief vonnis te bekomen bij kleine criminaliteit. Bovendien laat de gemeentelijke administratieve sanctie de gemeenten toe in te spelen op haar specifieke behoeften. Gemeente X zal immers met andere vormen van overlast te maken hebben dan gemeente Y. Voordelig voor de gemeente is overigens het feit dat zij zelf de inkomsten eruit kan innen; al blijkt het voor de meeste gemeenten in de praktijk niet winstgevend te zijn omwille van het arbeidsintensief karakter van de procedure.¹⁴

iii. Toepassingsgebied

a. Ratione personae

De gemeentelijke politiereglementen hebben een algemene draagwijdte en richten zich tot eenieder die zich op het grondgebied van de gemeente bevindt. Zowel natuurlijke personen als rechtspersonen¹⁵ komen in aanmerking.¹⁶

De leeftijd van de overtreder binnen de GAS-systematiek heeft al heel wat stof doen opwaaien.¹⁷ Inmiddels zijn we gekomen tot de Nieuwe GAS-wet, waarin de leeftijdsdrempel nogmaals verlaagd werd tot veertien jaar – zo toe te passen door de gemeenten die dit wensen. De leeftijdsgrens van het personeel toepassingsgebied is een van de elementen waaruit duidelijk blijkt dat de GAS-systematiek geïnspireerd werd door de principes van de Voetbalwet. Bepaalde sancties, zoals bijvoorbeeld het stadionverbod, zijn immers ook al mogelijk vanaf de leeftijd van veertien jaar.¹⁸

¹³ D. VERSTUYFT, "Rechtsbescherming en verweer" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 261-262.

¹⁴ S. SMOOS, "L'évolution des sanctions administratives communales: 1999 à 2006", *Mouv.Comm.* 2006, afl. 12, (563) 566.

¹⁵ Art. 44, §1 Nieuwe GAS-wet; T. ALLEWAERT, "Tien jaar gemeentelijke administratieve sancties: beperkingen en mogelijkheden" in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 77 en 93; E. WILLEMART, "La repression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales", *APT* 2002, afl. 1, (3) 6.

¹⁶ W. BRUGGEMAN, "Gemeentelijke administratieve sancties" in C. POSTAL e.a., *Postal Memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Brussel, Kluwer, losbl., bijwerking tot 1 mei 2014, G 30/40-41; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 190.

¹⁷ Zie ook VI, ii, c.

¹⁸ Art. 24quater Voetbalwet; T. DE SUTTER, "Lokale rechtshandhaving via administratieve sancties en minderjarigen", *TJK* 2005, afl. 2, (62) 72.

b. Ratione materiae

Met het materieel toepassingsgebied worden de gedragingen bedoeld die aanleiding kunnen geven tot het oplopen van een GAS-boete. Die gedragingen kunnen handelingen of onthoudingen zijn. Ze staan beschreven in de gemeentereglementen en -verordeningen die de gemeenteraad opstelt.

Voor wat betreft de concrete invulling van deze reglementen en verordeningen, behoeven de gemengde inbreuken van artikel 3 van de Nieuwe GAS-wet wat extra uitleg. Het centrale principe is dat de gemeenteraad administratieve sancties kan bepalen voor inbreuken op haar reglementen of verordeningen voor zover dezelfde inbreuken niet door of krachtens wet, decreet of ordonnantie worden voorzien van een straf of een administratieve sanctie; een samenloopverbod dus. Gemengde inbreuken vormen de uitzondering op dit centrale principe. Gemengde inbreuken kunnen gedefinieerd worden als inbreuken die strafrechtelijk blijven, maar ook administratief gesanctioneerd kunnen worden. De invoering ervan werd in 2004 door de wetgever noodzakelijk geacht, omdat het samenloopverbod er in de praktijk toe leidde dat de wet een "symboolwet" en een dode letter bleef. De wetgever bracht de gemengde inbreuken onder in drie categorieën. In en aan het lijstje van de gemengde inbreuken werd doorheen de tijd al eens geschrapt en aangevuld, en ook de Nieuwe GAS-wet van 2013 zorgt opnieuw voor een wijziging. Heden bestaat een eerste categorie inbreuken uit de artikelen 398 (opzettelijke slagen en verwondingen), 448 (beledigingen) en 521, derde lid (vernietiging met het oogmerk te schaden) van het Strafwetboek. De artikelen 461, 463 (diefstal), 526 (o.a. grafschennis), 534bis (graffiti), 534ter (opzettelijke beschadigingen aan andermans onroerend goed), 537 (beschadiging van bodem), 545 (o.a. vernielen van hagen en openbare afsluitingen), 559 1° (opzettelijke beschadigingen aan andermans roerend goed), 561 1° (nachtlawaai), 563 2-3° (o.a. feitelikheden en lichte gewelddaden zonder gewonden) en 563bis (gelaatsvermomming) van het Strafwetboek vormen de tweede categorie. Een derde categorie bestaat uit alle overtredingen op het stilstaan en parkeren uit de Wegcode met uitzondering van parkeerovertredingen op autosnelwegen, en gedragingen in strijd met verkeersbord C3.¹⁹

Nochtans blijft de non bis in idem-regel, die stelt dat eenzelfde inbreuk slechts eenmaal bestraft mag worden, standhouden. Deze regel laat *ofwel* een strafrechtelijke, *ofwel* een administratieve aanpak toe. Voor een goede gang van zaken kan er geopperd worden voor een protocolovereenkomst tussen gemeente, parket en politie.²⁰

De gemeente die er gebruik van wenst te maken, moet er aldus rekening mee houden dat het GAS-systeem onderworpen is aan behoorlijk wat beperkingen. Hierop wordt wat dieper ingegaan onder VI, i, b.

¹⁹ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer, 2012-2013, nr. 53 2712/006, 7-8.; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 142-145; W. BRUGGEMAN, "Gemeentelijke administratieve sancties" in C. POSTAL e.a., *Postal Memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Brussel, Kluwer, losbl., bijwerking tot 1 mei 2014, G 30/41-43.

²⁰ Art. 23 Nieuwe GAS-wet; Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 2012-2013, nr. 53 2712/006, 12; W. BRUGGEMAN, "Gemeentelijke administratieve sancties" in C. POSTAL e.a., *Postal Memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Brussel, Kluwer, losbl., bijwerking tot 1 mei 2014, G 30/45.

c. Ratione loci

Gedragingen die zich voordoen op het grondgebied van de gemeente en waarvoor de gemeente koos een administratieve sanctie voorzag in haar reglementen of verordeningen, vallen onder het toepassingsgebied.²¹

In de rechtsliteratuur vloeide nogal wat inkt met betrekking tot het territoriaal toepassingsgebied van de gemeentelijk administratieve sanctie. De vraag naar intergemeentelijke samenwerking drong zich op ten behoeve van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Doordat gemeente X en gemeente Y naar alle waarschijnlijkheid gemeentereglementen en -verordeningen met een verschillende inhoud hebben, en de kans bestaat dat de ene gemeente een bepaalde gedraging wel administratief sanctioneert en de andere gemeente niet, kan het voor de burger (alook voor politieagenten) moeilijk worden om een overzicht te behouden van de verschillende strafbaarstellingen. Daarnaast is het zo dat de GAS-ambtenaars (zowel vaststellend als sanctionerend) *in principe* maar bevoegdheid hebben op het grondgebied van de eigen gemeente. De Nieuwe GAS-wet voorziet nu dan ook in een wettelijke basis voor een praktijk die eigenlijk al jaren toegepast werd: de mogelijkheid voor gemeenteraden in een meergemeentezone om te opteren voor een identiek, algemeen politiereglement – hetgeen zelfs kan worden uitgebreid naar meerdere zones of alle andere zones van het gerechtelijke arrondissement.²² De wet zet daarnaast ook in op een uitbreiding van het aantal vaststellende ambtenaren. De keuze voor een provinciale of gewestelijke ambtenaar wordt mogelijk, en ook het personeel van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en autonome gemeentebedrijven komen in aanmerking om een vaststellende rol op zich te nemen.²³

Toch moet de ophef rond het territoriaal toepassingsgebied van de GAS-sytematiek en de invloed daarvan op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid wat genuanceerd worden. Voor het tijdperk van gemeentelijk administratief sanctioneren, diende men als burger ook al op de hoogte te zijn van de reglementen van iedere gemeente – dit conform het principe dat eenieder geacht wordt de wet te kennen. Enkel de *wijze* van sanctioneren is mogelijk veranderd. Wel is het zo dat bestaande delicten uit het Strafwetboek en uit de verscheidene politiereglementen die een slapend penaal bestaan kenden, administratief weer tot leven werden gebracht door de komst van GAS.²⁴

²¹ W. BRUGGEMAN, "Gemeentelijke administratieve sancties" in C. POSTAL e.a., *Postal Memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Brussel, Kluwer, losbl., bijwerking tot 1 mei 2014, G 30/43-44.

²² Art. 2, §2-§4 Nieuwe GAS-wet; Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St. Kamer*, 2012-2013, nr. 53 2712/006, 6-7; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 189.

²³ Art. 21, §1 Nieuwe GAS-wet.

²⁴ P. DEHERT en K. MEERSCHAUT, "Lettres persanes 10. De Belgische morele openbare orde beschermd. Vroeger was het vrijer", *R&R* 2007, afl. 3, (95) 100.

II. HET WETGEVEND KADER

i. Historiek

De revolutionaire decreten van 1789 en 1790²⁵ vormen de basis voor Titel II van de Nieuwe Gemeentewet, handelend over de bevoegdheidsverdeling binnen de gemeente, zoals we die heden kennen. Impliciet werd het zaadje van de gemeentelijke administratieve sanctie reeds daar gepland.

ii. Wetgevend hindernissenparcours

De wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties zorgde voor een wijziging van de Nieuwe Gemeentewet. Artikel 135, §2, 7° werd aangepast zodat er voor het eerst sprake was van een bevoegdheid voor "openbare *overlast*". Maar de belangrijkste innovatie was ongetwijfeld de komst van een nieuw artikel - artikel 119bis N.Gem.W. - waarbij aan de gemeenten de bevoegdheid werd verleend om inbreuken op gemeentelijke reglementen of gemeentelijke politieverordeningen voortaan administratief zelf vast te stellen, te vervolgen en te sanctioneren.²⁶ Het nieuwe artikel bood slechts een mogelijkheid tot aan; de wetgever liet de gemeente de keuze tussen enerzijds bestuurlijke dan wel klassieke, strafrechtelijke afhandeling.

De wet van 1999 werd 10 juni 1999 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, en trad op 20 juni 1999 in werking. Pas twee jaar later was ze effectief operationeel, toch voor wat betreft de GAS-boete. Hiervoor was het wachten op het Koninklijk Besluit van 7 januari 2001 tot vaststelling van de procedure tot aanwijzing van de ambtenaar en tot inning van de boetes in uitvoering van de wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van gemeentelijke administratieve sancties en de Ministeriële Omzendbrief OOP 30 van 2 mei 2001 aangaande de uitvoering van de wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties. Dit staat in schril contrast met de snelheid waarmee het wetsontwerp van de wet van 1999 behandeld moest worden; de toenmalige regering ging immers haar laatste maanden in. Die haast zorgde ervoor dat de Raad van State - omwille van hoogdringendheid - slechts drie dagen de tijd had om een advies uit te brengen.²⁷

Ondanks goede wil en inspanningen, zag de wetgever zich geconfronteerd met de praktische niet-toepasbaarheid van de gemeentelijke administratieve sanctie omwille van het samenloopverbod in het nieuwe artikel 119bis N.Gem.W. ("tenzij wet, decreet of ordonnantie al voorzien in strafsancie of administratieve sanctie").²⁸ De Vlaamse regering maakte in haar regeerakkoord van 2004 nochtans de belofte om een aantal strafbaarstellingen in decreten te schrappen, om zo de

²⁵ Art. 50 Decreet van 14 december 1789 betreffende de samenstelling van gemeenten, BS 21 december 1789; art. 3 Decreet van 16 tot 24 augustus 1790 inzake de gerechtelijke organisatie, BS 17 augustus 1790.

²⁶ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 121.

²⁷ E. DEVROE, *A swelling culture of control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*, Antwerpen, Maklu, 2012, 285-287; E. DEVROE, "Last van overlast: volle G.A.S. vooruit?", *Orde dag* 2003, afl. 24, (7) 16-17.

²⁸ F. SCHUERMANS, "Het hindernissenparcours van de gemeentelijke administratieve sancties: een status questionis", *T.Strafr.* 2005, afl. 6, (405) 405-407.

regeldichtheid tegen te gaan.²⁹ Het enige dat de gemeenten in tussentijd konden doen was creatief wetgevend werk leveren; door minstens één constitutief bestanddeel van een misdrijf anders te omschrijven kan er al eens sprake zijn van een andere inbreuk. Men kan zich vragen stellen bij de verenigbaarheid van dergelijke praktijken met het non bis in idem-beginsel.³⁰

Ter remediëring aan de praktische problemen, kwamen de wetten van 7 mei 2004 en 7 juni 2004 op de proppen.³¹ De wetgever koos ervoor om enerzijds een aantal strafbare gedragingen te depenaliseren en anderzijds bepaalde gevallen van samenloop te regulariseren. Concreet ging het over de overtredingen van titel X van boek II van het Strafwetboek en de Besluitwet van 29 december 1945 houdende het verbod op aanbrengen van opschriften op de openbare weg.³² Wat samenloop betreft, waren de zogenaamde "gemengde inbreuken" allicht de belangrijkste innovatie. De gemengde inbreuken werden op veel kritiek onthaald, in het bijzonder door de Vereniging voor Steden en Gemeenten (ook zo door de Waalse en Brusselse tegenhanger). De keuze welke misdrijven onder het label gemengde inbreuken zouden vallen werd niet gemotiveerd.³³ Ook rees de vraag naar de capaciteit en bekwaamheid van de gemeenten om dergelijke feiten – feiten die bezwaarlijk nog als eenvoudige, openbare overlast omschreven kunnen worden – te sanctioneren. Daarnaast werd het gebruik van bemiddeling inzake GAS geïntroduceerd, en werd de minimumleeftijd van de overtreder teruggebracht tot zestien jaar.³⁴ De uitvoeringsbesluiten volgden dit keer snel. Het Koninklijk Besluit van 5 december 2004 voorzag in minimumvoorwaarden waaraan vaststellende ambtenaren moesten voldoen, en de Omzendbrief OOP 30bis van 3 januari 2005 zorgde voor de verdere uitwerking.

Wie dacht dat daarmee alle problemen van de baan waren, had het mis. Drie maanden na de inwerkingtreding van de vorige reparatiewet drong een tweede reparatiewet zich op: de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen.³⁵ Depenalisering had enerzijds iets goeds teweeg gebracht: vele van de opgeheven bepalingen uit het Strafwetboek waren anachronismen in de tijd geworden en werden zo goed als niet meer geverbaliseerd. Anderzijds veroorzaakte de depenalisering ook algemene malaise. Het belangrijkste pijnpunt schuilde in het feit dat de wetgever hiermee een "juridisch vacuüm" gecreëerd had voor minderjarigen beneden de zestien jaar voor wat betreft de gedepenaliseerde bepalingen, althans voor zover de gemeente in kwestie de bepaling niet opgenomen had in haar reglementen- of verordeningen. Logisch: een GAS-boete kon alleen voor overtreeders vanaf zestien jaar, strafrechtelijke vervolging was hoe dan ook niet meer mogelijk

²⁹ Regeerakkoord 2004, "De Vlaamse Regering 2004-2009: vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen", 47, <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/de-vlaamse-regering-2004-2009-vertrouwen-geven-verantwoordelijkheid-nemen>.

³⁰ F. SCHUERMANS, "Het hindernissenparcours van de gemeentelijke administratieve sancties: een status questionis", *T.Strafr.* 2005, afl. 6, (405) 414.

³¹ De wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet, *BS* 25 juni 2004; de wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, *BS* 23 juli 2004 err. *BS* 29 november 2004.

³² *BS* 4 januari 1946.

³³ E. DEVROE, *A swelling culture of control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*, Antwerpen, Maklu, 2012, 304-305; F. SCHUERMANS, "Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten" in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 56.

³⁴ L. VENY en N. DE VOS, "Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 27-31.

³⁵ *BS* 29 juli 2005.

aangezien de bepaling uit de strafwet verdwenen was – waardoor nu ook voorleiding bij de jeugdrechter onmogelijk gemaakt werd. Ironisch genoeg ging het nu net om gedragingen die eigen zijn aan zeer jonge overtreeders; we denken hierbij aan vandalisme en nachtlawaai.³⁶ Daarnaast ontstond er ook een vacuüm ten aanzien van overtreeders boven de zestien jaar indien de gemeente de gedepenaliseerde bepalingen niet in haar gemeentelijke reglement had heropgenomen. De grote meerderheid van gemeenten liet na een heropname te doen.³⁷ Het is niet onredelijk te denken dat kleine en middelgrote gemeenten, die mogelijk sowieso al weinig voeling hadden met het GAS-systeem, door de zoveelste wetswijziging het spoor bijster waren. Er ontstond een ketting van wetgevend werk, waardoor de gemeenten mogelijk niet de tijd hadden om de nodige voorbereidingen te treffen.³⁸ De Reparatiewet van 2005 voerde voorts nog enkele procedurele wijzigingen door, alsook de verlenging van enkele termijnen die als “te kort” ervaren werden.³⁹

Er zat niets anders op dan enkele van de gedepenaliseerde bepalingen opnieuw op te nemen in het Strafwetboek, door ze toe te voegen aan de lijst met gemengde inbreuken. Dit procédé diende nog een aantal keer herhaald te worden in de jaren die daarop volgden (o.m. voor graffiti, beschadiging van onroerende eigendommen en kledij die het gelaat grotendeels dan wel volledig bedekt), omdat na evaluatie bleek dat het GAS-systeem nog steeds niet waterdicht geworden was.⁴⁰

iii. Bevoegdheidsproblematiek: een evolutie in terminologie

De juridische grondslag voor overheidsoptreden binnen het hoofdstuk GAS kan teruggevonden worden in de GAS-wet zelf, met de nodige verwijzingen naar de Nieuwe Gemeentewet. Doch verdient de wettelijke bevoegdheidsregeling voor gemeenten inzake GAS nadere toelichting. De reden hiervoor is dubbel. Enerzijds is de bevoegdheid inzake GAS gefundeerd op concepten die onderhevig zijn aan evolutie in de tijd. Anderzijds is het opvallend dat er inzake GAS veelvuldig gebruik gemaakt wordt van “containerbegrippen”: begrippen die in eerste instantie duidelijk lijken, maar qua draagwijdte zeer moeilijk af te bakenen zijn. Enkele voorbeelden daarvan zijn: “openbare orde (en veiligheid)”, “openbare overlast” en “gewapend bestuur”.⁴¹ De kernbegrippen inzake gemeentelijke bevoegdheid, die niet steeds duidelijk afgelijnd kunnen worden, vormen mogelijk (een deel van) de verklaring waarom GAS ontaard is in iets dat initieel niet de bedoeling was.

³⁶ E. DEVROE, *A swelling culture of control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*, Antwerpen, Maklu, 2012, 328; L. VENY en N. DE VOS, “Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur” in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 32-33.

³⁷ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 124-125.

³⁸ F. SCHUERMANS, “Het hindernissenparcours van de gemeentelijke administratieve sancties: een status questionis”, *T.Strafr.* 2005, afl. 6, (405) 413.

³⁹ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 125.

⁴⁰ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 125-126; F. SCHUERMANS, “Het hindernissenparcours van de gemeentelijke administratieve sancties: een status questionis”, *T.Strafr.* 2005, afl. 6, (405) 417.

⁴¹ T. VAN DEN HENDE, “Strafrecht licht tegen overlast is overbodig”, *Juristenkrant*, afl. 191, 10 juni 2009, (10) 10.

- a. Gemeentelijke bevoegdheid voor goede politie: zindelijkheid, gezondheid, veiligheid en rust op openbare wegen, plaatsen en in openbare gebouwen

De gemeentelijke bevoegdheid voor administratieve politie vormt het startpunt in deze redenering. Titel II van de Nieuwe Gemeentewet regelt de gemeentelijke bevoegdheden. Hoofdstuk I behandelt de bevoegdheden van de gemeenteraad, hoofdstuk IV behandelt de bevoegdheden van de gemeenten in het algemeen. Met betrekking tot GAS kunnen deze hoofdstukken het best samen gelezen worden. Artikel 135, §2 N.Gem.W. ressorteert onder het vierde hoofdstuk en wijdt uit over de gemeentelijke administratieve politie. Administratieve politie heeft als doel de openbare orde te handhaven; in de eerste plaats door inbreuken op de openbare orde te voorkomen en desnoods in te grijpen daar waar dergelijke inbreuken zich beginnen te veruitwendigen. Het artikel splitst een goede politie op in componenten, zijnde zindelijkheid, gezondheid, veiligheid en rust. Openbare rust bestaat uit de afwezigheid van wanorde en onlusten. Openbare veiligheid slaat op een situatie zonder ongevallen of gevaar voor ongevallen die schade berokkenen aan personen en goederen. Openbare gezondheid heeft betrekking op de afwezigheid van ziekten of gevaar voor ziekten. Zindelijkheid mogen we zien als een aspect van gezondheid.⁴²

De aangelegenheden opgesomd onder 1° tot en met 7° van artikel 135, §2 vallen sowieso onder de gemeentelijke bevoegdheid. Het is een uitgebreide, concrete oplijsting. Wat beknopter geformuleerd komt het neer op een bevoegdheid voor (1) verkeer, wegen, straten, kaden en pleinen, hetgeen ook reiniging, verlichting, opruiming van hindernissen en slopen of herstellen van bouwvallige gebouwen omvat, het verbod om aan ramen of andere delen van gebouwen enig voorwerp te plaatsen dat schade kan berokkenen (een klassiek voorbeeld: te koop/te huur borden), (2) inbreuken op de openbare rust, zoals vechtpartijen, twisten, tumult in het openbaar, nachtgerucht, (3) het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen, (4) het toezicht op een juiste toemeting bij het slijten van waren en op de hygiëne van openbaar te koop gestelde eetwaren, (5) rampen en plagen, zoals brand, epidemieën en epizoötieën, (6) de ongemakken waartoe loslopende dieren aanleiding kunnen geven en tenslotte de restcategorie (7) het nemen van alle nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast. Artikel 135, §2 is exhaustief van aard. Binnen die limitatieve opsomming wordt de gemeentelijke bevoegdheid exemplatief verduidelijkt.⁴³

De politionele verordenende bevoegdheid van de gemeente wordt uitgeoefend door de gemeenteraad; dit orgaan stelt de algemene politiereglementen op. Artikel 41 van de Grondwet juncto artikel 119 N.Gem.W. schrijven het zo voor. Aan dat verordenend optreden zijn grenzen verbonden: de gemeente kan slechts regelen wat van gemeentelijk belang is⁴⁴, het moet gaan om aangelegenheden bedoeld in artikel 135, §2 N.Gem.W. en er mag geen concurrentie met hogere regelgeving zijn. Daarnaast kan de gemeenteraad eventueel ook aanvullende politiereglementen

⁴² A. VANDENDRIESSCHE, "De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in de rechtspraak van de Raad van State", *T.Gem.* 2001, afl. 3, (165) 168-169.

⁴³ S. BRABANTS, "Geen gemeentelijke politiebevoegdheid voor de morele openbare orde, ook niet na de invoering van het begrip 'openbare overlast'" (noot onder RvS 18 maart 2010, nr. 202.037), *T.Gem.* 2010, afl. 3, (205) 206-207.

⁴⁴ T. DE SUTTER "De gemeentelijke administratieve sancties, 1999-2009" in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 17.

opstellen. In dat geval dient hij hiertoe expliciet gemachtigd te zijn door andere wetgeving. Een klassiek voorbeeld hiervan is de gemeentelijke bevoegdheid voor begraafplaatsen en lijkbezorging, zoals geregeld in de wet van 20 juli 1971.⁴⁵ In uitzonderlijke gevallen kan de gemeente preventieve politiemaatregelen nemen. De gemeente dient dan wel een ernstige dreiging ten aanzien van de openbare orde aan te tonen, alsook dat fundamentele rechten en vrijheden niet meer dan noodzakelijk zullen worden ingeperkt en dat er een rechtsgrond voor handen is. Het is de gemeenteraad niet zomaar toegelaten op te treden door middel van een algemene en permanente politieverordening; de nuttigheids-, doeltreffendheids- en evenredigheidstoets moet steeds kunnen worden doorstaan. Los van deze algemene verordenende bevoegdheid in politieaangelegenheden van de gemeenteraad is het zo dat de burgemeester ook politionele uitvoeringsmaatregelen kan nemen indien de openbare orde dat behoeft – zonder dat dit in het kader van de uitvaardiging van een gemeentelijk politiereglement dient te gebeuren.⁴⁶

b. Gewapend bestuur

De term “gewapend bestuur” kwam overgewaaid vanuit Nederland. Het begrip wordt te pas en te onpas gebruikt in het kader van GAS, maar er heerst nogal wat onduidelijkheid omtrent de draagwijdte ervan. Een uitgebreide analyse brengen VAN HEDDEGHEM, DE RUYVER, VANDER BEKEN en VERMEULEN tot volgende poging tot definiëren: *“Gewapend bestuur is het verstevigen van het bestuursrecht opdat dit zou kunnen dienen ter beheersen van (georganiseerde) criminaliteit, door met name het bestuur bevoegdheden toe te kennen die het in staat stellen om, wanneer het in contact komt met een criminele entiteit, te voorkomen dat deze misbruik zou maken van legale instrumenten”*. De GAS-systematiek zoals wij hem kennen slaat inderdaad op het verstevigen van bestuursrecht opdat het zou kunnen dienen voor rechtshandhaving; doch betreft het eerder sanctionering van “overlast” en wordt er geenszins een aanpak van (zwarte) “criminaliteit” mee beoogt. Ook “misbruik van legale instrumenten” is niet eigen aan de feiten waarvoor wij GAS normaliter hanteren. In de conclusie van hun onderzoek zetten de auteurs dan ook uiteen dat het niet realistisch is om “gewapend bestuur” in een definitie te gieten. De reden die zij hiervoor opgeven is dubbel. Enerzijds komt dit doordat er invloeden van verschillende rechtstakken zijn. Anderzijds is het zo dat het begrip op verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden, en door sommigen ofwel te ruim ofwel te restrictief bekeken wordt. De auteurs verwoorden het mooi wanneer zij stellen dat *“de vlag kan de lading niet dekken, omdat de lading zelf (nog) niet nader omschreven is”*.⁴⁷

c. Materiële openbare orde vs. morele openbare orde

Morele openbare orde heeft betrekking op de verstoring van ideeën, gevoelens en bewustzijn van goed en kwaad van de burgers. Materiële openbare orde onderscheidt zich van morele openbare orde doordat er bij materiële openbare sprake is van een veruitwendiging – een zichtbare

⁴⁵ Wet van 20 juli 1971 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, BS 3 augustus 1971.

⁴⁶ L. VENY en N. DE VOS, “Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur” in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 36-42 en 49.

⁴⁷ K. VAN HEDDEGHEM, T. VANDER BEKEN, G. VERMEULEN en B. DE RUYVER, *Gewapend bestuursrecht gescreend*, Antwerpen, Maklu, 2002, 10-28.

verstoring van de orde.

De rechtspraak van de Raad van State sleutelde in de jaren zeventig tot de jaren negentig aan het begrip materiële openbare orde. De Raad interpreteerde het begrip restrictief.⁴⁸ Materiële openbare orde zou bestaan uit drie componenten: openbare rust, openbare veiligheid en openbare gezondheid. De gemeente heeft enkel handhavingsbevoegdheid inzake materiële openbare orde.⁴⁹ Voor morele openbare orde wordt er soms wel een uitzondering gemaakt, dit wanneer een schending van materiële openbare orde dreigt ten gevolge van schendingen van de morele openbare orde.⁵⁰

Deze onbevoegdheid tot optreden leidde in de praktijk tot situaties waarbij gemeenten bijvoorbeeld niet konden optreden tegen drankgebruik door minderjarigen in discotheken of nachtschops – althans toch zolang de materiële openbare orde niet in gedrang kwam. In geval van een veruitwendiging – bijvoorbeeld indien de jongeren hierna een voertuig in het verkeer zouden brengen of nachtlawaai zouden veroorzaken – zou de gemeente wel kunnen optreden. GAS en de verhouding met materiële respectievelijk morele openbare orde is een discussie die inmiddels weer zeer actueel is. Eind januari 2014 vroeg Ondernemersorganisatie Unizo om het Belgische GAS-systeem te spiegelen aan de Nederlandse Drank- en Horecawetgeving. Het is immers zo dat het bestraffen van winkeliers die alcohol, sigaretten en loterijproducten verkopen aan jongeren niet efficiënt blijkt te zijn. Volgens Unizo kan het probleem enkel opgelost worden door de jeugd te responsabiliseren: dit door – in navolging van het Nederlands systeem – voor hen het bezit en gebruik van deze producten in het openbaar te verbieden en de gemeente over de naleving te laten waken.⁵¹

d. Gemeentelijke bevoegdheid voor openbare overlast

Het begrip openbare overlast werd geïntroduceerd door de eerste GAS-wet van 1999, en verankerd in artikel 135, §2, 7° N.Gem.W. – dit onder protest van de afdeling wetgeving van de Raad van State, die in zijn advies aanhaalde dat het om een vage term ging.⁵² De Raad had immers twintig jaar gepleit voor een restrictieve interpretatie van al hetgeen de openbare orde betrof. Maar het advies van de Afdeling Wetgeving heeft een niet-bindend karakter, en de wetgever kwam niet terug op zijn beslissing. De keuze voor de term “overlast” is op zich vreemd: overlast wordt noch in het Strafwetboek, noch in bijzondere wetgeving gedefinieerd – er bestaat geen exhaustieve lijst van wat te verstaan onder overlast. Het is een koepelterm waar we zowel strafbare als niet-strafbare feiten kunnen onderbrengen. Daarnaast is overlast een subjectief begrip; wat als overlast ervaren wordt, is voor iedereen anders. Wat wel duidelijk is, is dat de overlast openbaar moet zijn.

⁴⁸ Wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 1998-1999, nr. 49 2031/1, 2.

⁴⁹ A. VANDENDRIESSCHE, “De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in de rechtspraak van de Raad van State”, *T.Gem.* 2001, afl. 3, (165) 169.

⁵⁰ L. VENY en N. DE VOS, “Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur” in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 16-18; S. BRABANTS, “Geen gemeentelijke politiebevoegdheid voor de morele openbare orde, ook niet na de invoering van het begrip ‘openbare overlast’” (noot onder RvS 18 maart 2010, nr. 202.037), *T.Gem.* 2010, afl. 3, (205) 207.

⁵¹ L., LOUAGE, “Unizo wil GAS-boetes voor jongeren die alcohol of tabak gebruiken”, *De Standaard online*, 24 januari 2014, http://www.standaard.be/cnt/dmf20140124_00945217; X., “Groen: ‘Voorstel boetes voor alcohol en tabak slecht idee’”, *De Standaard online*, 24 januari 2014, http://www.standaard.be/cnt/dmf20140124_00945337.

⁵² Wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 1998-1999, nr. 49 2031/1, 8.

Dit wil zeggen dat feiten zich moeten veruitwendigen in de publieke ruimte.⁵³

Zich bewust zijnde van het afbakeningsprobleem, werd in Omzendbrief OOP 30 van 2 mei 2001 een lange definitie gegeven van wat er precies onder openbare overlast verstaan moest worden. Het gaat om *“voornamelijk individuele, materiële gedragingen die het harmonieuze verloop van de menselijke activiteiten kunnen verstoren en de levenskwaliteit van inwoners van een gemeente, week, straat, kunnen beperken op een manier die de normale druk van het sociale leven overschrijdt”*. Hier werd nog aan toegevoegd dat men openbare overlast moest beschouwen als *“lichte vormen van verstoringen van de openbare rust, veiligheid, gezondheid en zindelijkheid”*. Openbare overlast onderscheidt zich aldus van schendingen tegen de klassieke openbare orde (volgens vaste rechtspraak van de Raad van State bestaande uit veiligheid, rust en gezondheid) doordat de gedragingen in kwestie qua intensiteit niet zwaar genoeg doorwegen.⁵⁴ Dat is dan ook de reden waarom 7° aan artikel 135, §2 N.Gem.W. diende te worden toegevoegd. De lat van openbare ordeverstoring, dewelke de gemeentelijke algemene politiebevoegdheid in werking stelt, werd aldus door de wetgever verlaagd tot het niveau van “overlast”. Hiermee bedoelde de wetgever niet zo zeer dat er naar de *aard* van de inbreuken gekeken moest worden, wel naar de *ernst* van die inbreuken.⁵⁵ Het gevolg hiervan is dat gemeenten op grond van deze bepaling kunnen optreden in geval van overlast, zonder daarbij een verstoring van de materiële openbare orde te moeten bewijzen.⁵⁶

Artikel 135, §2 N.Gem.W. vult openbare orde op dusdanige manier in dat de gemeente een ruime bevoegdheid tot optreden heeft. Ruim, maar het begrip is nog enigszins afgelijnd door de concretisering in 1° tot en met 6° en daarom niet onbeperkt. De bevoegdheid inzake openbare overlast is eveneens ruim, maar wordt in tegenstelling tot openbare orde niet bij wet geconcretiseerd en bijgevolg dus ook niet begrensd. Uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties blijkt nochtans dat men een duidelijk doel voor ogen had wat betreft de toepassing van GAS in de praktijk. Het reglementeren van geluidsoverlast, hondenpoep, het afgaan van een autoalarm, grasmaaiers op zondag, het buitenzetten van vuilniszakken, het beschadigen van openbare parken en perken, niet-toegelaten aanplakkingen, wildplassen, honden die niet aan de leiband lopen, ... zijn slechts enkele voorbeelden die men hierin aanhaalt.⁵⁷ Dit toepassingsgebied, zoals het initieel werd bedacht, is ver verwijderd van het GAS-systeem gelijk we het nu kennen.

De wetgever opteerde aldus voor een ruime maar niet concrete definitie voor wat betreft openbare overlast. Een eerste reden hiervoor is allicht het feit dat hij de gemeenten voldoende armslag wou geven. Een te restrictieve interpretatie van het begrip openbare overlast zou afbreuk doen aan de mogelijkheid voor gemeenten om maatwerk te leveren. Anderzijds heeft hij er op die manier misschien voor willen zorgen dat de definitie niet gedateerd zou raken. Gedragingen die de

⁵³ E. DEVROE, “Last van overlast: volle G.A.S. vooruit?”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (7) 8-11.

⁵⁴ S. BRABANTS, “Geen gemeentelijke politiebevoegdheid voor de morele openbare orde, ook niet na de invoering van het begrip ‘openbare overlast’” (noot onder RvS 18 maart 2010, nr. 202.037), *T.Gem.* 2010, afl. 3, (205) 208.

⁵⁵ RvS 18 maart 2010, nr. 202.037.

⁵⁶ P. DEHERT en K. MEERSCHAUT, “Lettres persanes 10. De Belgische morele openbare orde beschermd. Vroeger was het vrijer”, *R&R* 2007, afl. 3, (95) 97-99.

⁵⁷ Wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 1998-1999, nr. 49 2031/1, 2.

dagdagelijkse levensloop van mensen buitenproportioneel verstoorden in 2001, zijn mogelijk gedragingen die anno 2014 als acceptabel beschouwd worden en visa versa. Tegenstanders van GAS merken een tendens op waarbij vanalles en nog wat als overlast beschouwd wordt: "de maatschappelijke verzuring". Volgens hen is de mens onverdraagzamer geworden. Zij stellen vast dat men niet meer in dialoog treedt met de medemens en dat men de oplossing van conflicten graag vertaald ziet in sancties.

De Raad van State, die aanvankelijk afbakeningsproblemen zag tussen openbare orde en openbare overlast, oordeelde in een arrest van 2000 dat openbare overlast ten eerste onder de categorie materiële openbare orde valt en ten tweede het begrip materiële openbare orde als het ware verruimd heeft.⁵⁸ In dit arrest, een zaak over het opleggen van een nachtelijk sluitingsuur voor tabakswinkels in de dorpskom, zei de Raad letterlijk dat de bevoegdheid van de gemeentelijke organen inzake openbare overlast dezelfde is als die waarover zij in het kader van handhaving van de openbare orde beschikken.⁵⁹ De Raad van State is aldus niet van oordeel dat de komst van artikel 135, §2, 7^o iets veranderd heeft aan de onbevoegdheid van gemeenten inzake morele openbare orde.⁶⁰ Hierover heerste aanvankelijk onzekerheid: sommige auteurs lazen in omzendbrief OOP 30 dat de invoering van het begrip openbare overlast het voortaan ook mogelijk maakte om politiemaatregelen te treffen betreffende de morele openbare orde. Men vreesde ervoor dat het hierdoor makkelijker zou worden om vrijheden van burgers aan banden te leggen.⁶¹

Doordat openbare overlast een bevoegdheidscriterium is, dient de rechter waakzaam te zijn voor eventuele machtsoverschrijding. Daarnaast ziet GEUDENS in openbare overlast ook een sanctietoemetingscriterium. Hij bedoelt hiermee dat de ernst van de openbare overlast zich moet laten voelen in de sanctie.⁶²

iv. Stand van zaken

Met de wet van 24 juni 2013 heeft de wetgever gepoogd een laatste compromis te sluiten. De evenwichtsoefening bestond uit het verscherpen van de GAS-wetgeving opdat zij beter aangepast zou zijn aan de noden van de huidige maatschappij, het komaf maken met jarenlange kritiek en het uitvoeren van het regeerakkoord van december 2011.⁶³ Net zoals bij de eerder uitgevaardigde wetgeving inzake GAS koos de wetgever voor een kaderwet, waarbij de lokale overheid de keuze heeft om al dan niet in te stappen in het verhaal van de leeftijdsverlaging en verhoging van de bovengrens van het boetebedrag. De procedures die reeds lopende waren op 1 januari 2014 blijven onderworpen aan de bepalingen uit de oude wet. Inbreuken die vanaf 1 januari 2014 vastgesteld

⁵⁸ RvS 25 mei 2000, nr. 87.600; L. VENY en N. DE VOS, "Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 18-21; S. BRABANTS, "Geen gemeentelijke politiebevoegdheid voor de morele openbare orde, ook niet na de invoering van het begrip 'openbare overlast'" (noot onder RvS 18 maart 2010, nr. 202.037), *T.Gem.* 2010, afl. 3, (205) 208.

⁵⁹ A. VANDENDRIESSCHE, "De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in de rechtspraak van de Raad van State", *T.Gem.* 2001, afl. 3, (165) 180-181.

⁶⁰ RvS 11 januari 2007, nr. 166.574, overw. 7; K. MEERSCHAUT en P. DE HERT, "Openbare overlast betreft niet de morele openbare orde: meer duidelijkheid door de Raad van State" (noot onder RvS 20 maart 2008, nr. 181.416), *RW* 2008-2009, afl. 30, (1266) 1266-1267.

⁶¹ P. DEHERT en K. MEERSCHAUT, "Lettres persanes 10. De Belgische morele openbare orde beschermd. Vroeger was het vrijer", *R&R* 2007, afl. 3, (95) 99 en 102-103.

⁶² G. GEUDENS, "De GAS-wet en rechterlijke toetsing: nood aan uniformiteit", *Juristenkrant*, afl. 232, 29 juni 2011, (13) 13.

⁶³ Regeerakkoord 2011, 1 december 2011, 146-147,

http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf.

worden vallen onder het toepassingsbereik van de Nieuwe GAS-wet.⁶⁴

Eind december 2013 voorzag vice-eerste minister en minister van binnenlandse zaken en gelijke kansen MILQUET in een rondschrijven aan alle burgemeesters, met hierin de aankondiging van de inwerkingtreding van de nieuwe wet vanaf 1 januari 2014, alsook bijkomende uitleg.⁶⁵ Daarop volgde de eigenlijke omzendbrief: omzendbrief COL 1/2006 van 30 januari 2014. In totaal zijn er ook zes uitvoeringsbesluiten voorzien die de Nieuwe GAS-wet verder uitwerken: het KB van 21 december 2013 tot vaststelling van de minimumvoorwaarden voor de vaststellende ambtenaar, het KB van 21 december tot vaststelling van de kwalificatie- en onafhankelijkheidsvereisten van de sanctionerende ambtenaar, het KB van 21 december 2013 tot vaststelling van de nadere voorwaarden en het model van het protocolakkoord tussen de gemeente en het parket inzake de gemengde inbreuken en de nieuwe inbreuken betreffende het stilstaan en parkeren, het KB van 21 december 2013 betreffende de bijzondere voorwaarden voor het register van de administratieve geldboetes en de alternatieve maatregelen⁶⁶, het KB van 28 januari 2014 betreffende de opleidings- en functievereisten van de bemiddelaar of bemiddelingsdienst⁶⁷ en het KB betreffende de inbreuken op het stilstaan en parkeren.⁶⁸

Het Grondwettelijk Hof is met administratieve geldboeten niet aan haar proefstuk toe. Het Hof heeft behoorlijk wat rechtspraak over fiscale en sociale geldboeten. Inzake GAS boog het Hof zich in 2006 al eens over een beroep tot vernietiging van de wetten van 7 mei 2004 en 17 juni 2004⁶⁹ en beantwoordde in 2008 een prejudiciële vraag over stuitings- en schorsingsgronden binnen de GAS systematiek⁷⁰. Ook de Voetbalwet, de wet die model stond voor de GAS-wetgeving⁷¹, en de toepassing van GAS op minderjarigen passeerden de revue. Tegen de Nieuwe GAS-wet werden verschillende beroepen tot vernietiging ingesteld bij het Grondwettelijk Hof, uitgaande van respectievelijk vzw Liga voor Mensenrechten/asbl Ligue des Droits de l'Homme, vzw Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, de heer Luc Lamine en ACV en ABVV.

Eind januari 2014 sprak het Grondwettelijk Hof zich al uit over het beroep tot nietigverklaring ingesteld door de vzw Kinderrechtencoalitie. Het werd een verwerpingsarrest, waarover meer onder VI, i, a.⁷²

⁶⁴ Art. 51 Nieuwe GAS-wet.

⁶⁵ Rondschrijven van de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Gelijkheid van Kansen betreffende de Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties en haar uitvoeringsbesluiten, 23 december 2013, <https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/wetgeving/Courrier%20GAS%20-%20Communes%20-%202023-12-2013%20NL2.pdf>.

⁶⁶ De onderscheiden KB's met datum 21 december 2013, allen BS 27 december 2013.

⁶⁷ BS 31 januari 2014.

⁶⁸ In ontwerpfase; *Vr. en Antw.* Senaat, 2 oktober 2013, nr. 5-9984 (G. DE PADT).

⁶⁹ Arbitragehof 18 januari 2006, nr. 6/2006.

⁷⁰ GwH 28 februari 2008, nr. 28/2008.

⁷¹ Wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer, 1998-1999, nr. 2031/1, 4-6.

⁷² GwH 29 januari 2014, nr. 21/2014.

III.INZICHT IN DE PROCEDURE TOT OPLEGGING VAN EEN GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE GELDBOETE CFR. DE NIEUWE GAS-WET

i. Vaststelling

Indien de politie de vaststelling doet, zal de vaststelling de vorm van een proces-verbaal aannemen. Ambtenaren doen eveneens vaststellingen maar niet in de vorm van een proces-verbaal.⁷³ Het onderscheid is eerder theoretisch, aangezien het proces-verbaal en de vaststelling dezelfde gegevens moeten bevatten.⁷⁴ Het Hof van Cassatie heeft in 2011 geoordeeld dat een proces-verbaal in het kader van een gemeentelijke administratieve sanctie geen bijzondere bewijswaarde maar een louter informatieve waarde heeft.⁷⁵

a. Louter administratief sanctioneerbare inbreuken

Wie is de vaststellende ambtenaar?

Wanneer de inbreuk in kwestie *uitsluitend* administratiefrechtelijk gesanctioneerd kan worden, is het lijstje van potentiële vaststellers uitgebreid. Naast de politieambtenaar, politieagent of bijzondere veldwachter kunnen ook gemeenteambtenaren, provinciale of gewestelijke ambtenaren, personeelsleden van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en autonome gemeentebedrijven en personeelsleden van openbare vervoersmaatschappijen vaststellingen doen.⁷⁶

Versturing van de vaststelling

Conform artikel 22, §2 Nieuwe GAS-wet, moet de originele vaststelling uiterlijk binnen twee maanden na vaststelling verstuurd worden aan de bevoegde sanctionerend ambtenaar van de gemeente waar de feiten zich voordeden.⁷⁷ Leden 3, 4 en 5 van datzelfde artikel werken de modaliteiten verder uit in geval het zou gaan om een vaststelling ten laste van een minderjarige, indien de vaststelling gedaan werd door een personeelslid van een openbare vervoersmaatschappij of in geval van een misdrijf op heterdaad.

b. Gemengde inbreuken: artikel 3, 1° en 2° Nieuwe GAS-wet⁷⁸

Wie is de vaststellende ambtenaar?

Inbreuken die het voorwerp van administratieve sancties *kunnen* uitmaken, worden vastgesteld door een politieambtenaar, een agent van de politie of een bijzondere veldwachter in het kader van

⁷³ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 637.

⁷⁴ Par. 24 en 25 van Omzendbrief OOP 30bis van 3 januari 2005 bepaalt dewelke; het gaat om klassieke elementen zoals de identiteit en gegevens van opsteller en overtreder, tijds- en plaatsbepaling van de feiten, omschrijving van de feiten en dergelijke.

⁷⁵ Cass. 8 december 2011, AR C.10.0521.N.

⁷⁶ Art. 21, §1 Nieuwe GAS-wet.

⁷⁷ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 158.

⁷⁸ Conform art. 3 Nieuwe GAS-wet: 1° de artikelen 398, 448 en 521, derde lid, Sw.; 2° de artikelen 461, 463, 526, 534bis, 534ter, 537, 545, 559, 1°, 561, 1°, 563, 2° en 3° en 563bis Sw. Zie ook I, iii, b.

zijn bevoegdheden.⁷⁹

Versturing van de vaststelling

Conform artikel 22, §1, eerste lid van de Nieuwe GAS-wet moet de originele vaststelling twee maanden na vaststelling overgezonden worden aan de procureur des Konings. Een kopie wordt tegelijkertijd verzonden naar de bevoegde sanctionerend ambtenaar.⁸⁰

- c. Gemengde inbreuken met betrekking tot stilstaan en parkeren: artikel 3, 3°
Nieuwe GAS-wet

Wie is de vaststellende ambtenaar?

De inbreuken met betrekking tot stilstaan en parkeren kunnen enkel worden vastgesteld door politieambtenaren, politieagenten, bijzondere veldwachters en de gemeentambtenaren bedoeld in artikel 21, §1 Nieuwe GAS-wet, personeelsleden van autonome gemeentebedrijven en personeelsleden van het Brussels Hoofdstedelijk Parkeeragentschap.⁸¹

Versturing van de vaststelling

De regeling in de Nieuwe GAS-wet voor inbreuken op stilstaan en parkeren voorziet in een verzending van de originele vaststelling aan de sanctionerend ambtenaar en een ter kennis brengen aan de procureur des Konings conform het protocolakkoord.⁸²

- d. Vervolg van de procedure voor de gemengde inbreuken van artikel 3
Nieuwe GAS-wet

Hier speelt het protocolakkoord van artikel 23 Nieuwe GAS-wet, dat al eens werd aangestipt onder I, iii, b, een rol. Het betreft een overeenkomst tussen de bevoegde procureur des Konings en het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege. De gemeenteraad kan dergelijke overeenkomst bekrachtigen. Het akkoord kan identiek zijn voor alle gemeenten van de politiezone in het geval bedoeld in artikel 2, § 2. De opstelling ervan is verplicht voor de gemengde inbreuken met betrekking tot stilstaan en parkeren van artikel 3, 3° van de Nieuwe GAS-wet.

Indien dergelijk akkoord niet voor handen is, geldt voor de gemengde inbreuken van artikel 3, 1° het volgende: *“De sanctionerend ambtenaar kan 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.”*⁸³

⁷⁹ Art. 20 Nieuwe GAS-wet.

⁸⁰ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 157.

⁸¹ Art. 21, §4 Nieuwe GAS-wet.

⁸² Art. 22, §6 Nieuwe GAS-wet; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 157-158.

⁸³ Art. 23, §2 Nieuwe GAS-wet.

Indien er geen protocolakkoord voor handen is, geldt voor de gemengde inbreuken van artikel 3, 2° het volgende: *"De procureur des Konings beschikt 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."*⁸⁴

Het is uitzonderlijk mogelijk dat een feit zowel strafrechtelijk als administratiefrechtelijk als een inbreuk gekwalificeerd kan worden. VENY en DE VOS geven het voorbeeld van ostentatief urineren in het openbaar: de meeste gemeentelijke GAS-reglementen bevatten een bepaling over wildplassen; anderzijds kan het hier op strafrechtelijk vlak over openbare zedenschennis gaan.⁸⁵ De wetgever heeft bepaald dat in dergelijke gevallen van samenloop, en afgezien van samenloop bedoeld in artikel 23, §3 van de Nieuwe GAS-wet, de procedures voorzien voor de inbreuken bedoeld in artikel 3, 2° Nieuwe GAS-wet van toepassing zijn.⁸⁶

- e. KB van 21 december 2013 tot vaststelling van de minimumvoorwaarden inzake selectie, aanwerving, opleiding en bevoegdheid van de ambtenaren en personeelsleden die bevoegd zijn tot vaststelling van inbreuken die aanleiding kunnen geven tot de oplegging van een gemeentelijke administratieve sanctie⁸⁷

Dit KB heft een eerder KB van 5 december 2004 houdende vaststelling van de minimumvoorwaarden waaraan de gemeenteambtenaren moeten voldoen op. Met dit KB tracht de wetgever te voorzien in een kwaliteitsgarantie voor de figuur van de vaststellend GAS-ambtenaar. Zo zullen de gemeenteambtenaren, de provinciale of gewestelijke ambtenaar, de daartoe belaste personeelsleden van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en autonome gemeentebedrijven (1) minimaal achttien jaar oud moeten zijn, (2) over een blanco strafblad (behoudens inbreuken op de wegverkeerswetgeving) moeten beschikken, (3) minimaal een diploma van secundair onderwijs kunnen voorleggen en (4) slagen voor het examen volgend op een hiervoor ontwikkelde opleiding van 40 uur. Vaststellende ambtenaren die reeds voor 1 januari 2014 werden aangewezen door de gemeenteraad dienen de opleiding te doorlopen mits enkele

⁸⁴ Art. 23, §3 Nieuwe GAS-wet.

⁸⁵ L. VENY en N. DE VOS, "De gemeentelijke bestuurlijke sancties en de bestuurlijke procedures van sanctieoplegging" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 87.

⁸⁶ Art. 24 Nieuwe GAS-wet.

⁸⁷ BS 27 december 2013.

vrijstellingen, maar zijn niet onderworpen aan het examen. Zowel nieuwe als reeds voor 1 januari 2014 aangestelde vaststellende ambtenaren bevoegd voor het vaststellen van inbreuken op het stilstaan en parkeren zullen de volledige opleiding als het bijhorend examen succesvol moeten doorlopen. De vaststellende ambtenaars dienen zich in het vervolg te identificeren aan de hand van een speciale identiteitskaart.

ii. Sanctionering

- a. KB van 21 december 2013 tot vaststelling van de kwalificatie- en onafhankelijkheidsvoorwaarden van de ambtenaar belast met de oplegging van de administratieve geldboete en tot inning van de boetes in uitvoering van de wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties⁸⁸

Het KB zet uiteen wie door de gemeenteraad als sanctionerend ambtenaar kan worden aangewezen: (1) de gemeentesecretaris, (2) een contractueel of statutair ambtenaar, (3) een personeelslid van een samenwerkingsverband (Vlaams gewest), samenwerkingsstructuur (Waals gewest) of communale (Brussels Hoofdstedelijk gewest) of (4) een provincieambtenaar. Al dan niet los van (3), voorziet het KB uitdrukkelijk in de mogelijkheid om één ambtenaar aan te stellen voor meerdere gemeenten, in het kader van een samenwerkingsovereenkomst.

De sanctionerend ambtenaar moet houder zijn hetzij van een diploma bachelor in de rechten of bachelor in de rechtspraktijk of master in de rechten, en de opleidingsmodule conflictbeheersing gevolgd hebben. Bij gebreke hieraan dient hij houder te zijn van een universitair diploma van de tweede cyclus of een gelijkgesteld diploma en de bijhorende opleiding (modules algemene principes van het strafrecht, wetgeving inzake GAS en conflictbeheersing) van 20 uur gevolgd te hebben. Van deze opleiding wordt uiteraard ook een examen afgenomen. De sanctionerend ambtenaar dient een blanco strafblad te kunnen voorleggen (behoudens inbreuken op de wegverkeerswetgeving), en kan pas worden aangewezen na advies van de bevoegde procureur des Konings.

Er zijn onverenigbaarheden: het ambt van sanctionerend ambtenaar kan niet samen vallen met het ambt van vaststellend ambtenaar of met de functie van bemiddelaar inzake GAS.⁸⁹ Het KB voegt financieel beheerder van de gemeente toe aan de lijst van onverenigbaarheden. In het wetsontwerp van de Nieuwe GAS-wet kunnen we lezen dat een eventuele onverenigbaarheid met het ambt van gemeentesecretaris overwogen werd; doch is deze denkpiste niet tot uiting gekomen in het KB.⁹⁰

Het KB zet daarnaast ook in op een controversieel aspect van GAS: de onafhankelijkheid van de sanctionerend ambtenaar. Artikel 6, §2 Nieuwe GAS-wet verwijst naar het KB, waarin letterlijk staat dat "*De sanctionerend ambtenaar zijn bevoegdheden op onafhankelijke wijze uitoefent in het*

⁸⁸ BS 27 december 2013.

⁸⁹ Art. 6, §3 Nieuwe GAS-wet.

⁹⁰ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer, 2012-2013, nr. 53 2712/006, 63.

kader van de beslissingen om een administratieve sanctie op te leggen zoals bedoeld in de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties. De sanctionerend ambtenaar moet autonoom kunnen beslissen en mag daarbij geen instructies ontvangen." De Raad van State merkte in zijn advies over het voorontwerp van wet op dat de onafhankelijkheidswaarborgen nog beter en concreter omschreven dienden te worden.⁹¹

De sanctionerend ambtenaren reeds in dienst voor 1 januari 2014 blijven actief, maar dienen de hierboven beschreven opleiding (mits vrijstellingen) te doorlopen. Ook van het examen zijn ze vrijgesteld.

b. Procedure voor de sanctionerend ambtenaar

Indien de overtreder minderjarig is, *kan* – sinds de wet van 2013 – de gemeente voorzien in een procedure van ouderlijke betrokkenheid. Dit gaat vooraf aan het verdere verloop van de administratieve procedure. Ouderlijke betrokkenheid houdt in dat de sanctionerend ambtenaar via aangetekend schrijven aan ouders, voogden of eventuele andere verantwoordelijken van de minderjarige overtreder vraagt om hun opmerkingen over te maken en eventuele opvoedkundige maatregelen te nemen. Mogelijk vindt er een ontmoeting plaats. De sanctionerend ambtenaar kan hierna beslissen de procedure volledig af te sluiten.⁹²

Het standaard verdere verloop van de administratieve procedure gaat als volgt. De sanctionerend ambtenaar stuurt de overtreder een aangetekend schrijven, met hierin informatie aangaande de feiten, de verweermogelijkheden, de mogelijkheid tot bijstand of vertegenwoordiging door een raadsman en de mogelijkheid tot raadpleging van zijn dossier. Hij voegt ook een kopie van de vaststelling erbij. Indien de overtreder minderjarig is ontvangen zowel hijzelf als zijn ouders, voogden of andere verantwoordelijken dergelijke brief.⁹³

Mondeling verweer is slechts mogelijk voor GAS-boeten vanaf 70,00 euro. Het moment waarop het mondeling verweer kan doorgaan wordt bepaald door de sanctionerend ambtenaar. De overtreder moet zelf vragen om mondeling gehoord te worden.

Bemiddeling is verplicht voor minderjarige overtreeders en facultatief voor meerderjarige overtreeders.⁹⁴ De Nieuwe GAS-wet zet erg in op bemiddeling. Bemiddeling maakte al langer deel uit van de GAS-systematiek, maar in 2013 zorgde de wetgeving voor fine tuning inzake de waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Zo kan een sanctionerend ambtenaar niet meer zelf als bemiddelaar optreden, maar moet een neutrale derde tussenkomen.

⁹¹ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer, 2012-2013, nr. 53 2712/006, 62.

⁹² Art. 17 Nieuwe GAS-wet.

⁹³ Art. 25, §2-§5 Nieuwe GAS-wet.

⁹⁴ Art. 12, 13 en 18 Nieuwe GAS-wet.

Gemeenschapsdienst is zowel voor minderjarige als meerderjarige overtrederders facultatief.⁹⁵ Gemeenschapsdienst houdt in dat de geldboete vervangen wordt door de uitvoering van een bepaalde opdracht in het kader van het openbaar belang. Dit valt te vergelijken met de uitvoering van een werkstraf. Bij meerderjarige overtrederders stelt de sanctionerend ambtenaar dit voor omdat hij het aangewezen acht; bijvoorbeeld omwille van de insolventie van de overtreder. In geval van een minderjarige overtreder kan gemeenschapsdienst enkel volgen indien bemiddeling niet geslaagd is. De minderjarige kan in de uitvoering van zijn opdracht begeleid worden door zijn ouders, voogden of andere verantwoordelijken.⁹⁶

iii. Termijnen

Indien gemeenschapsdienst niet aangewezen was, geweigerd of niet uitgevoerd werd, heeft de sanctionerend ambtenaar zes maanden de tijd om een beslissing te nemen. Deze zes maanden beginnen te lopen vanaf de dag van de vaststelling van de feiten en kunnen tot twaalf maanden verlengd worden indien er bemiddeling en/of gemeenschapsdienst is tussengekomen. Na verloop van deze termijn is het niet meer mogelijk om een boete op te leggen.⁹⁷

Binnen diezelfde termijn van zes of twaalf maanden dient de beslissing van de sanctionerend ambtenaar tot oplegging van de GAS-boete eveneens ter kennis zijn gebracht aan de overtreder, weer via aangetekend schrijven. Indien de overtreder minderjarig is, ontvangen zowel hijzelf als zijn ouders, voogden of andere verantwoordelijken een brief met de beslissing. Indien de feiten een gemengde inbreuk uitmaken, ontvangt ook de procureur des Konings de beslissing tot boeteoplegging. Indien er andere partijen zijn met een rechtmatig belang, ontvangen ook zij een kopie van de beslissing.⁹⁸

Voor inbreuken met betrekking tot stilstaan en parkeren zijn de procedureregels afwijkend. Hier heeft de sanctionerend ambtenaar vijftien dagen de tijd om de vaststelling en het bedrag van de boete per gewone brief mee te delen aan de overtreder. De vermoedelijke overtreder krijgt de kans om opmerkingen te formuleren, en kan vragen gehoord te worden indien zijn boete het bedrag van 70,00 euro overschrijdt.⁹⁹

iv. Betaling

De GAS-boete wordt geïnd ten voordele van de gemeente.¹⁰⁰ Artikel 7 van het KB van 21 december 2013 tot vaststelling van de kwalificatie- en onafhankelijkheidsvoorwaarden van de ambtenaar belast met de oplegging van de administratieve geldboete en tot inning van de boetes in uitvoering van de wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties schrijft voor dat de

⁹⁵ Art. 9 en 19 Nieuwe GAS-wet.

⁹⁶ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 162-166.

⁹⁷ Art. 26 Nieuwe GAS-wet.

⁹⁸ Art. 27 Nieuwe GAS-wet.

⁹⁹ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 166-169.

¹⁰⁰ Art. 33 Nieuwe GAS-wet.

administratieve geldboete, binnen een termijn van één maand volgend op de dag dat de beslissing uitvoerbaar geworden is, vereffend door storting of overschrijving op een rekening van het gemeentebestuur aan de hand van een overschrijvings- of stortingsformulier, betaald dient te worden. De betaling kan eveneens gebeuren in handen van de financieel beheerder van de gemeente.

Met betrekking tot de inbreuken op stilstaan en parkeren is het zo dat indien de overtreder geen gebruik maakt van zijn mogelijkheid tot het formuleren van opmerkingen of gehoord te worden, hij dertig dagen heeft om te betalen. Maakt hij er wel gebruik van, dan begint zijn betalingstermijn van dertig dagen te lopen vanaf de datum van kennisgeving van de beslissing dat de sanctionerend ambtenaar zijn verweermiddelen niet gegrond acht.¹⁰¹

Bij niet-betaling zal de gemeente een gerechtdeurwaarder onder de arm nemen, teneinde tot gedwongen uitvoering over te gaan.¹⁰² Rechterlijke tussenkomst is niet meer nodig.

De nieuwe GAS-wet brengt een nieuwigheid met zich mee door te voorzien in onmiddellijke inning voor feiten die louter administratief gesanctioneerd kunnen worden en inbreuken op stilstaan en parkeren. We kunnen bezwaarlijk van een heuse innovatie spreken aangezien de onmiddellijke inning echter maar beperkt toepasselijk is. Enkele voorbeelden van beperkingen waaraan de mogelijkheid tot onmiddellijke inning onderworpen is: enkel indien de overtreder meerderjarig is, geen woonplaats, noch vaste verblijfplaats in België heeft, akkoord is en het bedrag van de boete binnen de grenzen van artikel 37 Nieuwe GAS-wet blijft.¹⁰³

v. Verjaring

De gemeentelijke administratieve geldboetes verjaren na verloop van vijf jaar, te rekenen vanaf de datum waarop ze betaald moeten worden.¹⁰⁴

¹⁰¹ Art. 29 Nieuwe GAS-wet.

¹⁰² F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 170.

¹⁰³ Art. 34-42 Nieuwe GAS-wet.

¹⁰⁴ Art. 43 Nieuwe GAS-wet.

IV. INZICHT IN DE PROCEDURE TOT AANVECHTING VAN EEN GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE GELDBOETE CFR. DE NIEUWE GAS-WET

i. Meerderjarige overtreder

Indien de vermoedelijke overtreder meerderjarig is, kan deze door middel van verzoekschrift zijn hoger beroep tegen een opgelopen GAS-boete aanhangig maken bij de politierechtbank. Hij heeft hiervoor dertig dagen de tijd, te rekenen vanaf de kennisgeving van de beslissing tot boeteoplegging. Het betreft een burgerlijke procedure. Dat betekent dat de aanwezigheid van het openbaar ministerie niet vereist is; doch het O.M. mag aanwezig zijn indien het dat wenst.

Daarnaast is het eveneens mogelijk dat de gemeente wenst in beroep te gaan tegen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar om géén GAS-boete op te leggen aan de vermoedelijke, meerderjarige overtreder. Ook dan is de politierechtbank bevoegd.

De politierechtbank gaat over de wettelijkheid en proportionaliteit van de GAS-boete, en kan de beslissing van de sanctionerend ambtenaar ofwel bevestigen ofwel herzien. Uit het woord “behoudens” in artikel 30 Nieuwe GAS-wet kan worden afgeleid dat het hoger beroep opschortend werkt; hetgeen betekent dat men niet eerst de boete moet betalen alvorens hoger beroep aan te tekenen.¹⁰⁵

Na het beroep bij de politierechtbank, is er geen hoger beroep meer mogelijk. Buitengewone rechtsmiddelen, zoals bijvoorbeeld een cassatieberoep, kunnen wel nog worden aangewend.¹⁰⁶

ii. Minderjarige overtreder

Indien de vermoedelijke overtreder minderjarig is, kan deze hoger beroep aantekenen door middel van een kosteloos verzoekschrift bij de jeugdrechtbank. Het verzoekschrift kan uitgaan van de vermoedelijke dader, maar net zo goed van diens ouders, eventuele voogden of andere verantwoordelijken. Het beroep kan ook, net zoals in geval van een meerderjarige dader, uitgaan van de gemeente die zich niet kan vinden in de beslissing van de sanctionerend ambtenaar. Het betreft weer het een burgerlijke procedure. Er wordt gekeken naar de leeftijd van de vermoedelijke overtreder op het ogenblik van de feiten; indien hij op het moment van de uitspraak toch al meerderjarig zou zijn geworden blijft desondanks de jeugdrechtbank bevoegd.

De jeugdrechtbank gaat over de wettelijkheid en proportionaliteit van de GAS-boete, en kan de beslissing van de sanctionerend ambtenaar ofwel bevestigen ofwel herzien. Daarnaast kan de jeugdrechter het gepast vinden om de opgelegde GAS-boete te vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding. Hij kan eveneens een tenlasteneming van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit pleegden, laten opleggen, en het herstel van de veroorzaakte

¹⁰⁵ B. DE SMET, “Administratief sanctierecht voor minderjarigen” in X., *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Kluwer, losbl., bijwerking tot 1 februari 2014, (1) 36.

¹⁰⁶ F. SCHUERMANS, “Het hindernissenparcours van de gemeentelijke administratieve sancties: een status questionis”, *T.Strafr.* 2005, afl. 6, (405) 412.

schade bevelen. SCHUERMANS pleit er daarom voor dat het openbaar ministerie aanwezig is ter zitting. Ook voor de minderjarige overtreder werkt het beroep opschortend.¹⁰⁷ Hoewel de wet het instellen van hoger beroep in hoofde van een minderjarige, vermoedelijke overtreder tracht laagdrempelig te maken, zou men kunnen redeneren dat de kans op omvorming naar maatregel uit het jeugdrecht afschrikwekkend werkt. Men is geneigd te berusten in een – voor minderjarigen – “lage” geldboete.

Na het beroep bij de jeugdrechtbank, is er geen hoger beroep meer mogelijk tenzij er omvorming naar maatregelen uit het jeugdrecht plaatsvindt – in dat geval spelen immers de regels van de Wet op de Jeugdbescherming. Ook hier blijft het aanwenden buitengewone rechtsmiddelen wel nog mogelijk.¹⁰⁸

¹⁰⁷ B. DE SMET, “Administratief sanctierecht voor minderjarigen” in X., *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Kluwer, losbl., bijwerking tot 1 februari 2014, (1) 36.

¹⁰⁸ Art. 31, §1 Nieuwe GAS-wet; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 172-173; F. SCHUERMANS, “Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten” in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 49-51.

V. INZICHT IN DE TOEPASSING IN DE PRAKTIJK – ENKELE BEDENKINGEN BIJ CIJFERGEGEVENS

i. Fundamenteel tekort aan cijfers

Kenmerkend voor het vraagstuk van de gemeentelijke administratieve geldboete is het fundamenteel tekort aan cijfermateriaal. Hieruit kunnen we besluiten dat de wetgever nogmaals besloot tot wetswijziging over te gaan, zonder precies te weten hoe het zit met de toepassing van GAS in de praktijk. Rechtswetenschappelijke werken houden nog steeds vast aan een onderzoek van de VVSG van 2008, maar desbetreffende cijfers zijn inmiddels toch al zes jaar oud.

ii. GAS-register

Mogelijk is er dankzij de Nieuwe GAS-wet een oplossing in de maak. De wet verplicht namelijk elke gemeente om een GAS-register bij te houden.¹⁰⁹ Het register moet de volgende informatie bevatten: de identiteitsgegevens van de vermoedelijke dader (indien het een minderjarige dader betreft, de identiteitsgegevens van zijn ouders, voogden of andere verantwoordelijken), de feiten, de sanctie en datum waarop deze werd opgelegd, de informatie die men desgevallend overmaakte aan de procureur des Konings en de sancties waartegen geen beroep meer kan worden ingesteld. De wet bepaalt overigens dat deze informatie in één enkel bestand dient te worden opgeslagen. Meergemeentenzones die één gemeenschappelijk reglement hanteren, kunnen beslissen een gezamenlijk register aan te leggen. De gemeente dient de informatie vijf jaar lang bij te houden.¹¹⁰

De kwaliteit van het cijfermateriaal dat zich zal komen te verzamelen zal uiteraard afhangen van de zorgvuldigheid en nauwkeurigheid waarmee de gemeenten aan hun registreerverplichting zullen voldoen. Het feit dat de nieuwe wet voorziet in duidelijke instructies is alleszins een stap in de goede richting. Het KB van 21 december 2013 tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden betreffende het register van de gemeentelijke administratieve sancties ingevoerd bij artikel 44 van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties¹¹¹ voorziet in de bijlage in een schema dat – bij wijze van evaluatie, zoals bedoeld in artikel 52 Nieuwe GAS-wet – door de gemeenten dient te worden ingevuld om vervolgens overgemaakt te worden aan de Minister van Binnenlandse Zaken.

Het register zal meer duidelijkheid kunnen brengen over de toepassing van GAS in de praktijk. Hoewel het KB in de artikelen 1 tot en met 4 voorziet in waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zien critici een schending van de privacy in de registreerverplichting.

¹⁰⁹ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *Parl. St.* Kamer, 2012-2013, nr. 53 2712/006, 12.

¹¹⁰ Art. 44 Nieuwe GAS-wet.

¹¹¹ BS 27 december 2013.

iii. Eigen inbreng

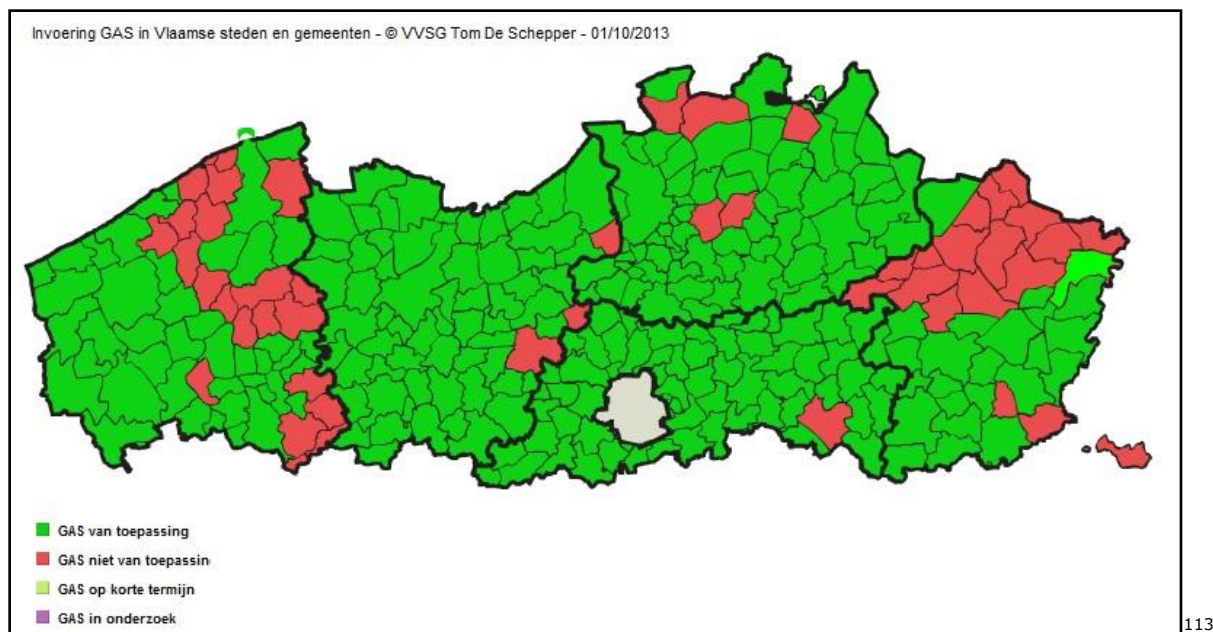
Om in afwachting tot nieuw onderzoek toch enigszins een beeld te hebben van de toepassing van GAS in de praktijk, vroeg ik enkele gemeenten om concreet cijfermateriaal over de toepassing van GAS in hun gemeenten de afgelopen drie jaren. Stad Tongeren en centrumsteden Kortrijk en Gent gingen in op deze bevraging. Hieruit blijkt dat gemeenten al enige statistiek bijhielden van de GAS-toepassing op hun grondgebied, zelfs zonder dat de wet hen hiertoe verplichtte. Uit inhoud en vormgeving blijkt wel dat iedere gemeente er een eigen manier van registratie op nahoudt; een probleem waaraan de nieuwe GAS-wet tegemoet zal komen.

Het is geenszins de bedoeling een uitgebreid kwantitatief onderzoek te voeren – hetgeen ook geen betrouwbare resultaten zou opleveren gezien de zeer beperkte steekproef. Wel wordt hiermee getracht aan de hand van enkele vragen tendensen weer te geven van hetgeen leeft binnen de samenleving inzake GAS. De hierna volgende redeneringen zijn gebaseerd op uittreksels van jaargangen 2011 tot 2013 uit het GAS-register van de stad Tongeren, een uittreksel van de notulen van de zitting van het College van Burgemeester en Schepenen met betrekking tot de GAS-cijfers van het jaar 2012 van de stad Kortrijk met bijhorende presentatie en een presentatie van de Commissie Algemene Zaken met hierin de officiële cijfers van 2011 van de stad Gent.

a. GAS: een populair handhavingsinstrument?

Waar wordt er gebruik gemaakt van het GAS-instrument, en in welke mate? Volgens het onderzoek van de VVSG in 2008, spelen er grote regionale verschillen. Residentiële gemeenten met hoge inkomens en middelgrote tot grote steden zouden meer toepassing maken van GAS dan landelijke, agrarische gemeenten. Volgens de bevraging van VVSG zouden 45% van de Limburgse gemeenten tegen 2009 gebruik gaan maken van GAS, 47% van de West-Vlaamse gemeenten en maar liefst 80% van de Oost-Vlaamse gemeenten. Volgens de voorspelling van VVSG zouden vanaf het jaar 2009 ongeveer 70% van de Vlaamse steden en gemeenten in de mogelijkheid zijn om GAS toe te passen.¹¹² Volgens de geüpdate kaart van VVSG met betrekking tot de invoering van GAS in Vlaamse steden en gemeenten, hanteert heden de overgrote meerderheid administratieve sancties. Opvallend is dat een groepering Noord-Limburgse steden en gemeenten eind 2013 nog de boot afhielden; hetzelfde gold eveneens – maar in mindere mate – voor West-Vlaanderen.

¹¹² VVSG Onderzoek Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS), 26 november 2008, 3, <http://www.vvsg.be/veiligheid/bestuurlijke%20handhaving/GAS/Documents/VVSG%20resultaten%20studie%20GAS.pdf>.



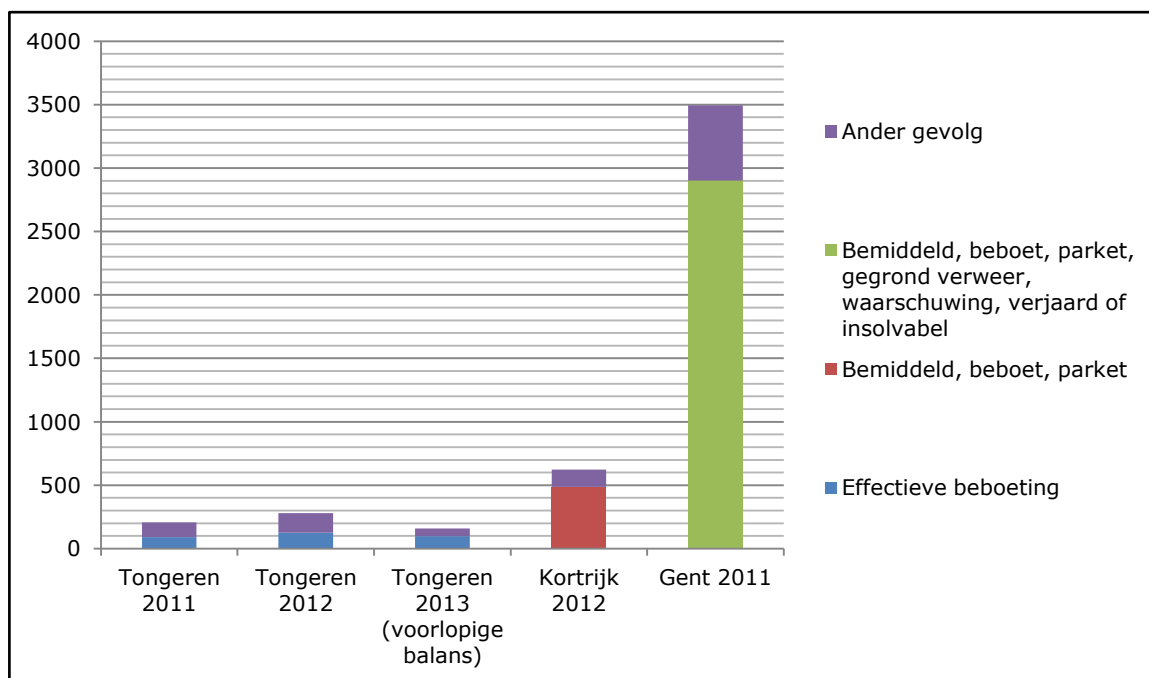
In Tongeren telde de administratie 207 vastgestelde inbreuken in 2011, 280 vastgestelde inbreuken in het jaar 2012 en 160¹¹⁴ vastgestelde inbreuken in 2013. Van die 207 inbreuken in 2011 werd in 90 gevallen beslist tot oplegging van een administratieve geldboete (43%). Van de 280 inbreuken in 2012, werden er in totaal 127 GAS-boeten effectief opgelegd (45%). Van de voorlopige 160 inbreuken in 2013 werd er in 98 gevallen de overtreder effectief beboet (62%).

In Kortrijk werden in 2012 623 GAS-dossiers geopend. 78% van de inbreuken werd vervolgd, waarmee de stad bedoelt dat er ofwel effectief beboet werd, een succesvolle bemiddeling plaatsvond ofwel het parket het dossier behandelde. In een presentatie uit 2012 waarin de stand van zaken werd meegedeeld, gaf de sanctionerend ambtenaar te kennen dat van de op dat moment 397 geopende dossiers, er in 56% van de gevallen effectief een boete werd uitgeschreven.

Gent telde in 2011 3.494 GAS-vaststellingen. Een jaar later waren 2.901 van deze individuele dossiers afgesloten als gevolg van betaling door de overtreder, behandeling door het parket of andere gevolgen zoals bijvoorbeeld een succesvolle bemiddeling, een gegrond verweer, een waarschuwing, een overschrijding van een termijn of een insolvabele overtreder.

¹¹³ VVSG, Invoering GAS in Vlaamse steden en gemeenten, 1 oktober 2013, http://www.vvsg.be/veiligheid/bestuurlijke%20handhaving/GAS/Documents/TDS_kaart%20VVSG_invoering%20GAS_01102013.jpg.

¹¹⁴ 160 is een voorlopig aantal aangezien de bevraging in november 2013 plaatsvond.



b. Doelgroep

Is er zoiets als een doelgroep? Zo ja, hoe ziet die doelgroep eruit? Het onderzoek van VVSG gaat niet expliciet in op het al dan niet bestaan van een doelgroep. Uit enkele andere beschikbare cijfergegevens blijkt wel dat de gemeentelijke administratieve sanctie erg weinig wordt opgelegd aan minderjarige overtreeders (tussen de zestien en achttien jaar oud). Het Kinderrechtencommissariaat en de Délégué général aux droits de l'enfant stelden ook een gebrek aan cijfermateriaal inzake de toepassing van GAS op minderjarigen vast, en besloten daarop in de periode van 20 juni tot 23 juli 2012 een bevraging te doen bij zestien- tot achttienjarigen. Voor Brussel en Wallonië beantwoordden 191 gemeenten de online vragenlijst, voor Vlaanderen waren er dat 144. Slechts 56 van de 191 Brusselse en Waalse gemeenten pasten de afgelopen drie jaar het GAS-systeem toe op minderjarigen; het aantal toegekende sancties aan minderjarigen lag tussen de 1 à 2%. In Vlaanderen voorzagen 100 van de 144 deelnemende gemeenten in een beleid met de mogelijkheid tot toepassing van GAS op minderjarigen. Ook hier bleek de uiteindelijke toepassing van GAS op minderjarigen marginaal te zijn; het betrof een percentage tussen 0 en 5%.¹¹⁵

De gemeente Tongeren maakt in haar registratie geen onderscheid naar leeftijd of geslacht.

Kortrijk maakt dat onderscheid wel, en telde in 2012 net iets meer mannelijke dan vrouwelijke overtreeders. Er werd in dat jaar slechts één inbreuk door een minderjarige effectief beboet. Die inbreuk was afvalgerelateerd.

¹¹⁵ Kinderrechtencommissariaat, Onderzoek naar gemeentelijke administratieve sancties bij minderjarigen, 25 januari 2013, http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/resultaten_gas_onderzoek_2013.pdf; Kinderrechtencommissariaat, Advies aan de Commissie voor Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, 15 april 2013, 2-3, http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2012_2013_5_advies_gas.pdf.

In Gent telde men in 2011 67 minderjarige overtreiders. Een onderscheid naar geslacht werd niet gemaakt. Bij meer dan de helft van deze minderjarige daders ging het om wildplassen, daarnaast betrof het klachten met betrekking tot nachtlawaai. Deze eerdere hogere cijfers kunnen verklaard worden door de jaarlijkse organisatie van De Gentse Feesten, een massa-evenement waaraan ook veel jongeren aan deelnemen.

Vanuit het oogpunt van deze bevindingen, is het op zijn minst verrassend dat de wetgever koos voor een verlaging van de leeftijdsdrempel tot veertien jaar.

c. Meest voorkomende overlastfenomenen

Welke gedragingen vormen het vaakst het voorwerp van overlast? Volgens het onderzoek van VVSG in 2008 staan geluidsoverlast, overlast door honden, afval en vandalisme het hoogst in de ranking. Met enige nuancering, aangezien steden en gemeenten geen uniforme categorisering van overlastinbreuken hanteren en vrij zijn bepaalde inbreuken al dan niet op te nemen in hun reglementen. Nochtans mogen we ervan uit gaan dat bovenstaande fenomenen de kern van gemeentelijke overlast uitmaken en hoogstwaarschijnlijk in ieder gemeentelijk reglement zijn opgenomen.¹¹⁶

In Tongeren zijn overlastboetes gerelateerd aan zwerfvuil, honden (hondenpoep, loslopende honden, geluidsoverlast door dieren), onderhoud van terrein, onkruid, "stoken" en affichering in de tijdspanne 2011-2013 het meest voorkomend.

In Kortrijk bestaat de top uit winkeldiefstallen, sluikstorten, wildplassen en nachtlawaai.

In Gent worden er het meest vaststellingen gedaan met betrekking tot wildplassen, nachtlawaai, sluikstorten, bedrijfsafval en boomcars (wagens waaruit zeer luide muziek weergalmd).

Deze verscheidenheid van meest voorkomende overlastfenomenen bewijst enigszins dat sanctionering op maat wel degelijk handig en noodzakelijk is.

GAS-reglementen bevatten vaak een bepaling met betrekking tot herhaling. Indien eenzelfde overtreder zich meermaals schuldig maakt aan soortgelijke overlastinbreuken voorziet stad Tongeren bijvoorbeeld in een verdubbeling van de initiële geldboete, en zelfs in een verdriedubbeling indien daarna nog soortgelijke feiten gepleegd worden.¹¹⁷ Weliswaar mag – zelfs na herhaling en nieuwe herhaling – het wettelijke maximumbedrag niet overschreden worden. Kortrijk, wiens GAS-reglement zo'n vijf maal uitgebreider is als dat van Tongeren, voorziet ook dergelijke regeling.¹¹⁸

¹¹⁶ VVSG Onderzoek Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS), 26 november 2008, 8, <http://www.vvsg.be/veiligheid/bestuurlijke%20handhaving/GAS/Documents/VVSG%20resultaten%20studie%20GAS.pdf>.

¹¹⁷ Art. 58, GAS-reglement Stad Tongeren.

¹¹⁸ Art. 430, Algemene Politieverordening Stad Kortrijk.

d. Beroep of berusting?

Worden de boetes aangevochten, of legt men zich erbij neer? Volgens VVSG werd er in 2008 vrij weinig beroep gedaan op het bemiddelingsaanbod en de schriftelijke verweerprocedure. Ook zou er zelden of nooit in beroep gegaan worden. Dit kan verklaard worden door het feit dat de boeten vaak niet zo hoog zijn, en betaling ervan niet opweegt tegen de moeite, de kosten en het risico van een gerechtelijke procedure. Circa 75% van de overlastdossiers werden anno 2008 tijdig door de overtreder betaald.¹¹⁹

In Kortrijk werd in 2012 slechts twee maal beroep aangetekend tegen een beslissing van de sanctionerend ambtenaar. Het betrof twee maal een beroep door dezelfde overtreder voor dezelfde feiten (wildplakken).

Tongeren en Gent brachten geen informatie bij over het gebruik van de mogelijkheid tot beroep tegen een GAS-boete.

Een andere verklaring voor het feit dat er zo weinig gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om in beroep te gaan, is het feit dat er aan de effectieve boeteoplegging vaak al een reeks waarschuwingen en kansen tot herstel voorafgaan. Dit blijkt bijvoorbeeld goed uit het GAS-register van Tongeren: enkel de overtreders die hierop niet adequaat reageren, worden effectief beboet. Men zou dan ook kunnen redeneren dat de overtreders die zelfs niet minimaal willen investeren in de vermijding van sanctionering, de boete wetens en willens oplopen en daarom ook niet geneigd zullen zijn te investeren in de aanvechting ervan.

¹¹⁹ VVSG Onderzoek Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS), 26 november 2008, 10, <http://www.vvsg.be/veiligheid/bestuurlijke%20handhaving/GAS/Documents/VVSG%20resultaten%20studie%20GAS.pdf>.

VI. TOETSING AAN VOLGENDE FUNDAMENTEN: LEGALITEIT, DE RECHTSSTAAT EN SCHEIDING DER MACHTEN

Wanneer men over de huidige toepassing van GAS spreekt, stelt menig mens – zowel jurist als niet-jurist – zich de vraag: “kan dat allemaal zomaar?”. Uit bovenstaande algemene hoofdstukken is reeds gebleken dat GAS er een woelig verleden op nahoudt, en dat er nog steeds kritiek wordt geuit op hoe GAS zich heden manifesteert. Kritiek op rechtsfiguren op zich is niets abnormaals; gefundeerde kritiek voedt auteurs van rechtswetenschappelijke werken en op die manier evolueert het recht – hetgeen meestal als een positief iets ervaren wordt. Maar inzake GAS is de kritiek behoorlijk vijandig: GAS wordt niet alleen aangevallen op haar toepassing in de praktijk maar ook in de kern van haar bestaan. Die kern bestaat uiteraard uit haar wettigheid (grondwettigheid voor de GAS-wet) en haar verenigbaarheid met hoe het Belgisch rechtsbestel in elkaar zit. Als de gemeentelijke administratieve geldboete niet voldoet aan wat de fundamentele kenmerken voorschrijven, rest er weinig goeds.

Een eerste test zal bestaan uit de wettigheid respectievelijk grondwettigheid van hetgeen er reilt en zeilt binnen het GAS-gebeuren. Wat legaliteit betreft dienen er drie niveaus onderscheiden te worden. Om te beginnen kan men zich afvragen aan welke vereisten de GAS-wet moet voldoen om grondwettig te zijn. Vervolgens kan men zich afvragen hoe dat precies zit voor een reglement, en of er parameters zijn aan de hand waarvan men kan afleiden of men met een goed, wettig reglement te maken heeft. Tenslotte zijn er vereisten verbonden aan de wettigheid van de boete op zich. Afhankelijk van het hierboven beschreven niveau, waakt er een verschillende actor. Daarnaast is het zo dat een defect in het eerste en/of tweede niveau zijn weerslag kan hebben op de wettigheid van het derde niveau.

Een tweede test houdt verband met de rechtsstaat. In het kader hiervan wordt de verenigbaarheid van de GAS-boete met enkele actuele, fundamentele rechten en vrijheden besproken.

Een derde en laatste test is gelieerd aan de werking van een rechtsstaat en heeft betrekking op het principe van scheiding der machten.

i. Rechtsbescherming inzake GAS

Vergeleken met strafrechtelijke handhaving (hetgeen een eigen strafprocesrecht kent), is er geen algemeen wettelijk kader bij administratiefrechtelijke handhaving. De rechtsbescherming inzake administratieve repressieve rechtshandhaving is aldus een kluwen dat ontward dient te worden.¹²⁰ De hierop volgende analyse tracht hieraan haar steentje bij te dragen.

¹²⁰ J. PUT, “Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht”, *RW* 2001-2002, afl. 34, (1195) 1195.

a. Grondwettigheid van de GAS-wet

Beroepen tot vernietiging van de Nieuwe GAS-wet

Eind november 2013 ontving het Grondwettelijk Hof twee verzoekschriften houdende het beroep tot vernietiging van de Nieuwe GAS-wet, uitgaande van enerzijds vzw Kinderrechtencoalitie Vlaanderen en anderzijds vzw Liga voor Mensenrechten/asbl Ligue des Droits de l'Homme. Eind december stelde dan de heer Luc Lamine een beroep tot vernietiging in. Op 2 januari 2014 gingen ook Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) en Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) over tot de instelling van een beroep tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof.

Gezien de inhoud van deze beroepen – en nog belangrijker: het oordeel van het Hof dat erop zal volgen – de kern van dit onderzoek raakt, kan deze niet onbesproken blijven. Hierna volgt een overzicht van de middelen die door verzoekers vzw Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, vzw Liga voor Mensenrechten/asbl Ligue des Droits de l'Homme en ACV en ABVV geformuleerd werden. In deze beknopte weergave wordt voornamelijk aandacht geschonken aan in dit onderzoek aan bod komende thematiek.

Vzw Kinderrechtencoalitie Vlaanderen

Vzw Kinderrechtencoalitie Vlaanderen is een netwerk van NGO's, wiens doel in de statuten beschreven staat als *"het waken over de naleving van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, actief en constructief bijdragend aan het rapportageproces inzake de naleving van dit verdrag"*. De middelen die verzoekster aanhaalt in haar verzoekschrift tot gedeeltelijke vernietiging zijn dan ook hoofdzakelijk gericht op de bescherming van kinderen en jongeren: het niet duidelijk gedefinieerd zijn van het begrip overlast; de verhoging van de maximumgeldboete; de leeftijdsverlaging van zestien naar veertien jaar; de procedure van ouderlijke betrokkenheid, bemiddeling en gemeenschapsdienst; het recht op eerbiediging van het privéleven van de minderjarige en het plaatsverbod.¹²¹

Er deed zich echter een probleem voor: volgens het Grondwettelijk Hof vocht de verzoekende partij de verkeerde wet aan. Het Hof vat de situatie als volgt samen: *"In essentie verzet de verzoekende partij zich tegen de leeftijdsverlaging van 16 naar 14 jaar die wordt ingevoerd in de Jeugdbeschermingswet, maar door de samenhang tussen beide wetten, neemt zij de argumenten over die tegen de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties zijn aangewend."* De verzoekende partij maakte gebruik van de mogelijkheid tot indienen van een memorie van verantwoording, houdende de argumentatie dat de wetten van 19 juli 2013 en 24 juni 2013 aan elkaar gerelateerd zijn en uit eenzelfde wetsontwerp voortspuiten. Het Hof besloot het beroep tot vernietiging te verwerpen in het arrest van 29 januari 2014 met volgende motivering: *"Het ingediende verzoekschrift is in wezen gericht tegen de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, en niet tegen de daarmee samenhangende wet van 19 juli 2013 « tot wijziging 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 », zodat alle middelen, en dienvolgens het*

¹²¹ Verzoekschrift beroep tot vernietiging uitgaande van Kinderrechtencoalitie vzw, 20 november 2013, <http://www.kinderrechtencoalitie.be/uploads/documenten/GRONDWETTELIJK%20HOF%20verzoekschrift%20GAS.pdf>.

*verzoekschrift, als klaarblijkelijk onontvankelijk dienen te worden afgewezen.”*¹²²

Vzw Liga voor Mensenrechten/asbl Ligue des Droits de l’Homme

De vzw Liga voor Mensenrechten/asbl Ligue des Droits de l’Homme geven in hun statuten aan een vzw te zijn die als doel heeft *“het bestrijden van elke onrechtvaardigheid en elke aanslag op rechten van personen of gemeenschappen”, “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.”* Verzoeksters gaan voor een volledige vernietiging van de Nieuwe GAS-wet. De middelen waarop verzoeksters zich beroepen kunnen als volgt worden samengevat: de overschrijding van bevoegdheden door de federale wetgever; een schending het wettigheidsbeginsel inzake strafzaken; een schending van het recht op een eerlijk proces en toegang tot de rechter; het plaatsverbod en de toepassing van de bestreden wet op minderjarigen. Het eerste middel heeft betrekking op de onder I, iii, b besproken overtredingen tegen verkeersbord C3.

Interessanter voor dit onderzoek is het tweede middel. Verzoeksters lezen in het licht van het tweede middel een schending van onder meer de volgende referentienormen: de artikelen 5, 6, 7, 10 en EVRM; 9, 14, 15, 19 en 21 BUPO; 10, 11, 12, 14, 19, 26, 41, 151 en 162 van de Grondwet, alsook van het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel en het algemeen rechtsbeginsel van rechtszekerheid en evenredigheid, in de Nieuwe GAS-wet. Dit middel heeft voor te beginnen betrekking op de problematiek van de bevoegdheidsregeling van de gemeente inzake handhaving. Verzoeksters kaarten hiermee het gebrek aan definiëring van de begrippen “overlast” en “openbare overlast” aan, hetgeen het risico met zich meebrengt dat gemeenten zich op het terrein van morele openbare orde zouden gaan begeven en inbreuken plegen op het recht van vrije meningsuiting en het recht van vergadering en vereniging. Voorts werpen verzoeksters op dat er gevaar voor willekeur dreigt doordat de administratieve procedure niet voldoende de vorm en voorwaarden voor vervolging vaststelt en dat er, wat betreft de gemengde inbreuken, geen verantwoording voor handen is voor het onderscheid in behandeling (administratiefrechtelijk/strafrechtelijk). Dit middel slaat ook op de procedure van ouderlijke betrokkenheid, waarbij verzoeksters vaststellen dat de Nieuwe GAS-wet onduidelijk is omtrent de inhoud en draagwijdte van de opvoedkundige maatregelen alsook de mate waarin deze beslissend zijn voor het vervolg van de procedure (afhankelijk van de “tevredenheid” van de sanctionerend ambtenaar).

Wat betreft het derde middel, werpen verzoekers de schending van volgende referentienormen op: artikel 6 EVRM; 14 BUPO; 10, 11, 12, 13, 14, 33-41; 144 en 151 van de Grondwet; het algemeen rechtsbeginsel van het recht op een eerlijk proces; het redelijkheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel alsook het algemeen rechtsbeginsel van scheiding der machten. Verzoeksters duiden hiermee op het feit dat een lid van de uitvoerende macht, namelijk de sanctionerend ambtenaar, een overtreder tot een boete van maximaal 350,00 euro kan veroordelen hoewel een straf in de zin van artikel 6 EVRM slechts door een onafhankelijk en onpartijdig rechter kan worden opgelegd. Dit middel slaat eveneens op het feit dat de bestreden

¹²² Art. 71 Bijz. W. van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof; GwH 29 januari 2014, nr. 21/2014; X., “Oeps”, *Juristenkrant*, afl. 283, 12 februari 2014, (14) 14.

wet niet voorziet een georganiseerd administratief beroep of andere kosteloze/laagdrempelige vorm van betwisting; op het feit dat een minderjarige overtreder door in beroep te gaan de oplegging van een maatregel uit het jeugdrecht riskeert. In dezelfde lijn voeren verzoeksters aan dat de voorziene beroepsmogelijkheden bij respectievelijk de politierechter en de jeugdrechter niet voldoen aan de vereiste van volle rechtsmacht. Daarnaast trachten verzoekers aan te tonen dat de procedurele waarborgen inzake de (soms) verplichte bemiddeling onvoldoende uitgewerkt zijn om te kunnen spreken van een recht op een eerlijk proces.

Met betrekking tot het plaatsverbod voeren verzoeksters een schending van volgende referentienormen aan: de artikelen 5, 6, 7 en 13 EVRM; 9, 14 en 15 BUPO; 10-14 van de Grondwet en het wettigheidsbeginsel in strafzaken. Hiermee betogen verzoekers dat enkel een onpartijdige en onafhankelijke rechter gemachtigd is een vrijheidsberovende, bewarende sanctie op te leggen. Volgens verzoeksters zijn de modaliteiten van het plaatsverbod overigens onvoldoende nauwkeurig geregeld, hetgeen de rechtszekerheid in het gedrang brengt.

Tenslotte wordt voor wat betreft het laatste middel een schending van volgende referentienormen beargumenteerd: de artikelen 5, 6 en 8 EVRM; 14, 19 en 24 BUPO; 3, 5, 18, 31 en 40 IVRK; 10-12, 19 en 22bis van de Grondwet alsook 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. Hiermee tracht men aan te tonen dat het algemene beschermingsniveau van minderjarigen verminderd wordt door de komst van de Nieuwe GAS-wet: de leeftijdsverlaging, de strafverzwaring door het optrekken van de maximumboete, de waarborgen inzake GAS die niet gelijk zijn aan de waarborgen geboden door de Jeugdbeschermingswet en het daaraan gelinkte verschil in behandeling tussen jongeren die administratiefrechtelijk vervolgd worden en jongeren die volgens het jeugdrecht berecht worden, de in het leven geroepen alternatieve sancties die niet voorzien in de mogelijkheid tot opleggen van een waarschuwing of berisping, het risico op het oplopen van een jeugdbeschermingsmaatregel in geval van beroep en tenslotte de hierboven reeds toegelichte twijfels omtrent de procedure van ouderlijke betrokkenheid.¹²³

ACV en ABVV

ACV en ABVV zijn representatieve werknemersorganisaties. Hun belang bij het beroep tot vernietiging wordt gerechtvaardigd door hun statutaire opdracht tot het bestrijden van syndicale discriminatie. Verzoeksters vragen een gehele of gedeeltelijke vernietiging van de Nieuwe GAS-wet. De middelen van ACV en ABVV hebben betrekking op het niet duidelijk gedefinieerd zijn van de begrippen straffen, administratieve sancties en overlast; de onverenigbaarheid van de GAS-sanctie met de uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden alsook het niet respecteren van de waarborgen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en de beginselen van een eerlijk proces gelinkt aan het beginsel van scheiding der machten; het GAS-register en het plaatsverbod.

Werknemersorganisaties ACV en ABVV lezen in de Nieuwe GAS-wet voornamelijk een beknotting van de protestvrijheid. Verzoeksters vrezen dat de Nieuwe GAS-wet, en in bijzonder het onbegrensde overlastbegrip, beperkingen op fundamentele rechten en vrijheden (in casu de artikelen 12, 14, 19, 25-27 van de Grondwet) mogelijk zullen maken buiten de enige toegelaten

¹²³ Verzoekschrift beroep tot vernietiging uitgaande van vzw Liga voor Mensenrechten/asbl Ligue des Droits de l'Homme, 22 november 2013, http://www.mensenrechten.be/index.php/site/nieuwsberichten/gas_wet_aangeklaagd_bij_grondwettelijk_hof.

beperkingen op grond van legaliteit, legitimiteit en proportionaliteit. Verzoeksters beargumenteren dat daar waar het eisen van een voorafgaande machtiging voor openbare vergaderingen de uitoefening van de protestvrijheid kan belemmeren, het opleggen van hoge boetes de rechtszoekende kan afschrikken en hem ervan kan weerhouden zijn recht op vrije meningsuiting en recht van vergadering en vereniging uit te oefenen. Verzoeksters wijzen vijf momenten in de GAS-procedure aan waarop volgens hen de waarborgen van artikel 6 EVRM met de voeten getreden worden. Een van die momenten is de vaststelling van de GAS-inbreuk, waarbij verzoeksters de veelheid aan vaststellers, de onduidelijke onderzoeksbevoegdheden en hieruit voortvloeiend een schending van de waarborg van onafhankelijkheid aankaarten. Wat betreft het moment van de sanctionering, hebben verzoeksters ook hun twijfels over de onafhankelijkheid van de sanctionerend ambtenaar – te meer omdat de GAS-boetes geïnd worden ten voordele van de gemeente. Daarnaast werpen verzoeksters op dat ook het moment van beroep bij de politierechtbank niet voldoet aan een de vereiste van een volwaardig recht op toegang tot de rechter: de kosten van een procedure in beroep (advocaat, griffierechten, rechtsplegingsvergoeding) staan in wanverhouding met het boetebedrag, hetgeen de rechtszoekende ervan weerhoudt beroep aan te tekenen tegen een opgelopen boete.

Verzoeksters halen aan dat de introductie van het GAS-register een schending van artikel 22 van de Grondwet en/of artikel 8 EVRM uitmaakt.

Het laatste middel van verzoeksters betreft het tijdelijk plaatsverbod. Verzoeksters leggen uit dat het plaatsverbod als een straf in de zin van artikel 6 EVRM beschouwd dient te worden. Doordat het plaatsverbod de persoonlijke vrijheid (beschermd door de artikelen 12, 13 van de Grondwet, 5 EVRM en 2.1 Vierde Protocol EVRM) beperkt, verhindert het ook de uitoefening van bepaalde fundamentele rechten en vrijheden zoals vrijheid van meningsuiting en het recht op vergadering en vereniging.¹²⁴

Rechtsbescherming door het Grondwettelijk Hof

Er zijn drie belangrijke toegangswegen tot het Grondwettelijk Hof. Het Hof kan gevraagd worden te vernietigen, te schorsen of kan een prejudiciële vraag voorgeschiedt krijgen. In het kader van dit onderzoek gaat alle aandacht uit naar het beroep tot vernietiging, waarbij het Hof een wet, decreet of in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel geheel dan wel gedeeltelijk kan vernietigen. Het Grondwettelijk Hof is de bevoegde actor voor het toetsen van de GAS-wet aan de bevoegdheidsverdelende regels en enkele grondwetsartikels, zijnde Titel II (De Belgen en hun rechten), artikel 170, 172 en 191 van de Grondwet.¹²⁵

De relevante aspecten uit de rechtspleging van het Grondwettelijk Hof in het kader van de beroepen tot gehele dan wel gedeeltelijke vernietiging van Nieuwe GAS-wet kunnen als volgt worden samengevat. Een beroep tot vernietiging kan worden door middel van verzoekschrift worden ingesteld.¹²⁶ De volgende verzoekers komen ervoor in aanmerking: (1) de ministerraad, een gemeenschaps- of gewestregering, (2) iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die een

¹²⁴ Een diepere uitwerking van het plaatsverbod is interessant in het licht van de verenigbaarheid met fundamentele rechten en vrijheden (in het bijzonder het recht op vereniging en vergadering zoals later behandeld onder VI, ii, a), doch – omdat het geen geldboete betreft – gaat dit het bestek van het onderzoek te buiten.

¹²⁵ Art. 1 Bijz. W. van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

¹²⁶ Art. 5 Bijz. W. van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

belang kan aantonen en (3) voorzitters van de wetgevende vergaderingen op verzoek van twee derde van hun leden.¹²⁷ De onder (1) en (3) bedoelde verzoekers noemt men "institutionele verzoekers", dewelke van rechtswege geacht worden een belang te hebben.¹²⁸ Wat betreft de verzoekers onder (2), in casu, dient te worden toegevoegd dat – ondanks hun gebrek aan rechtspersoonlijkheid – ook feitelijke verenigingen een beroep tot vernietiging kunnen instellen. Dit is het geval wanneer zij optreden in aangelegenheden waarvoor zij door de wet als een afzonderlijke juridische entiteit worden erkend, zoals dat bijvoorbeeld voor politieke partijen of vakorganisaties het geval is.¹²⁹ Of het nu om een rechtspersoon of feitelijke vereniging gaat die aan de voorwaarden voldoet, het is steeds belangrijk dat het bevoegde orgaan het beroep instelt.

Het belang in hoofde van de verzoeker kan materieel of moreel van aard zijn, maar dient te voldoen aan de volgende criteria: (1) het belang dient te bestaan uit het feit dat de bestreden norm op zich de verzoeker ongunstig raakt, (2) het belang moet wettig zijn, (3) het belang moet persoonlijk zijn, (4) het belang moet rechtstreeks zijn en (5) het belang moet zeker en actueel zijn.¹³⁰ Wat betreft het persoonlijk karakter van het belang dient te worden opgemerkt dat een actio popularis uitgesloten is; doch kan een collectief belang in hoofde van een vzw aanvaard worden. Men kijkt hiervoor naar het maatschappelijk doel, opgenomen in toepasselijke wetgeving en zo nodig in de statuten of het huishoudelijk reglement van de organisatie. Het refrein van het Hof inzake gaat als volgt: *"Het is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat het collectief belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat ten slotte niet blijkt dat het maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd"*.¹³¹ In een arrest van 2004 ging het Hof makkelijk over tot het aanvaarden van een persoonlijk belang in hoofde van de verzoekers, doordat de bestreden bepalingen afbreuk zouden doen aan fundamentele rechten en vrijheden – hetgeen inzake GAS van belang kan zijn: *"De verzoekers kunnen rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de toepassing van dergelijke bestreden bepalingen, die worden bestreden omdat zij afbreuk doen aan fundamentele rechten en vrijheden. Derhalve doen verzoekers blijken van een voldoende belang bij hun beroep. Noch het feit dat de wetten niet op verzoekers werden toegepast, noch het feit dat verzoekers zelf die toepassing zouden kunnen aanvoeren indien zij het slachtoffer zouden worden van het gedrag dat door de wet wordt bestraft, doet afbreuk aan hun belang. Het feit dat de wet op een onbepaald aantal personen van toepassing kan zijn is, gelet op de aard van de daarin opgenomen verplichtingen en sancties, en de onverenigbaarheid ervan met fundamentele rechten en vrijheden, niet van die aard dat het beroep als een actio popularis kan worden gekwalificeerd."*¹³² Een zeker en actueel belang moet begrepen worden als zijnde een belang dat bestaat bij het indienen van het verzoekschrift en nog steeds bestaat wanneer het Hof zijn oordeel velt. In geval van meerdere

¹²⁷ Art. 2 Bijz. W. van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

¹²⁸ Arbitragehof 15 december 2004, nr. 201/2004; A. ALEN, K. MUYLLE, A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *"Uittreksels uit Compendium van het Belgisch staatsrecht en Overzicht van het Belgisch administratief recht"*, Mechelen, Kluwer, 2009, 276.

¹²⁹ Arbitragehof 9 februari 1995, nr. 1995/15; Arbitragehof 4 juli 1995, nr. 1995/54; K. MORTIER, "Toegang tot de rechter voor feitelijke verenigingen", *NjW* 2008, nr. 191, (806) 817.

¹³⁰ R. MOERENHOUT, "Artikel 2 Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof" in X., *Publiek procesrecht. Artikelsgewijs commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer, losbl., bijwerking tot 1 januari 1997, (1) 34-49.

¹³¹ R. RYCKEBOER, "De belangvereiste bij beroepen tot vernietiging bij het Arbitragehof inzonderheid wat betreft het collectief belang van verenigingen zonder winstoogmerk", *TBP* 2005, afl. 4-5, (361) 364.

¹³² Arbitragehof 6 oktober 2004, nr. 157/2004.

verzoekers volstaat het dat één van de verzoekers over een belang beschikt dat aan hierboven beschreven criteria voldoet. Het is tevens belangrijk op te merken dat er geen afzonderlijk belang bij de middelen dient te worden aangetoond.¹³³

Het beroep tot vernietiging dient ingesteld te worden binnen de zes maanden na de bekendmaking van de wet.¹³⁴ De dag van de bekendmaking dient niet meegeteld te worden, de vervaldag wel. De Nieuwe GAS-wet werd op 1 juli 2013 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. De bovenvermelde beroepen tot vernietiging werden allen tijdig ingesteld. Het Hof dient zich in principe zes maanden na indienen van het beroep tot vernietiging uit te spreken. Deze termijn kan met maximaal zes maanden verlengd worden, zodat het Hof indien nodig over twaalf maanden beschikt om haar arrest te wijzen.¹³⁵ Het oordeel van het Grondwettelijk Hof over de grondwettelijkheid van de Nieuwe GAS-wet zal aldus naar alle waarschijnlijkheid nog niet beschikbaar zijn bij het verlopen van de deadline van dit onderzoek.

De uitspraken van het Grondwettelijk Hof zijn van rechtswege uitvoerbaar en niet vatbaar voor beroep.¹³⁶ Indien het Grondwettelijk Hof het beroep tot vernietiging verwerpt, is haar arrest bindend voor de rechtscolleges wat betreft de in dat arrest beslechte rechtspunten.¹³⁷ Hiermee wil gezegd zijn dat er wat betreft deze rechtspunten geen prejudiciële vragen meer gesteld dienen te worden. Indien het Grondwettelijk Hof beslist te vernietigen, heeft die vernietiging absoluut gezag van gewijsde vanaf het moment van bekendmaking van de vernietiging in het Belgisch Staatsblad.¹³⁸ Dit wil zeggen dat het oordeel van het Grondwettelijk Hof tegenstelbaar is aan iedereen en ten aanzien van iedereen bindend is – de norm bestaat niet meer en dat geldt voor iedereen.¹³⁹ De vernietiging werkt ex tunc, met terugwerkende kracht. Hiermee wordt de fictie gecreëerd dat de vernietigde norm nooit bestaan zou hebben. Het Grondwettelijk Hof kan ervoor kiezen de terugwerkende kracht te verzachten, door bepaalde gevolgen die voortvloeien uit de vernietigde norm toch (voorlopig) te handhaven.¹⁴⁰ De akten en reglementen en de rechterlijke beslissingen die op de vernietigde bepaling gesteund zijn, blijven in principe bestaan. Het is enerzijds mogelijk gewone rechtsmiddelen hiervoor aan te wenden, daar waar de termijn het nog toelaat. Anderzijds is de vordering tot intrekking een mogelijkheid, althans tot zes maanden na de bekendmaking van het arrest van het Hof in het Belgisch Staatsblad.¹⁴¹

Het loont de moeite enkele praktische bijzonderheden aan de rechtspleging van het Grondwettelijk Hof te benadrukken die in het kader van de hangende beroepen tot vernietiging aan bod komen.

¹³³ R. MOERENHOUT, "Rechtspraakoverzicht Grondwettelijk Hof 2012. Bevoegdheid en rechtspleging", *TBP* 2014, afl. 2, (68) 77.

¹³⁴ Art. 3, §1 Bijz. W. van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

¹³⁵ Art. 109 Bijz. W. van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

¹³⁶ Art. 115 en 116 Bijz. W. van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

¹³⁷ Art. 9, §2 Bijz. W. van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

¹³⁸ Art. 9, §1 Bijz. W. van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

¹³⁹ S. LUST, "Het vernietigingscontentieux voor het Arbitragehof. Een inleiding" in A. BLOCH, J.P. BOGAERT, T. DESCHÉPPER, M.A. DEVENYN, J. ERAUW, S. LUST, D. MATTHYS, F. MERTENS en H. VERBIST, *Proces versus proces*, Antwerpen, Maklu, 2005, 250.

¹⁴⁰ Art. 8 Bijz. W. van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

¹⁴¹ Art. 10-18 Bijz. W. van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

Een eerste element betreft de schiftingsprocedure, dewelke tot uiting komt in het verwerpingsarrest volgend op het beroep tot vernietiging uitgaande van Vzw Kinderrechtencoalitie. Teneinde overbelasting tegen te gaan voorziet artikel 70 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof in een schiftingsprocedure, die nagaat of volstaan kan worden met een korte rechtspleging voor de afhandeling van een aanhangig gemaakte zaak. Dit is het geval wanneer “... een vraag klaarblijkelijk niet ontvankelijk of niet gegrond is, wanneer het Grondwettelijk Hof klaarblijkelijk niet bevoegd is om er kennis van te nemen of wanneer de zaak lijkt te kunnen worden afgedaan met een arrest van onmiddellijk antwoord.”. In het verwerpingsarrest van 29 januari 2014 betrof het een klaarblijkelijk onontvankelijkheid. In dergelijke situatie worden de Voorzitter en de partijen hiervan op de hoogte gebracht. De partijen krijgen dan de mogelijkheid om binnen de vijftien dagen een memorie van verantwoording in te dienen; zoals Vzw Kinderrechtencoalitie deed. Een “beperkte kamer”, bestaande uit een voorzitter en de twee rechters-verslaggevers, stemt vervolgens over het lot van de zaak; waarbij in casu finaal besloten werd het beroep niet ontvankelijk te verklaren.¹⁴²

Ten tweede dient opgemerkt te worden dat het Grondwettelijk Hof tot samenvoeging kan overgaan. Zoals reeds uiteengezet zijn er niet minder dan vier beroepen tot gehele dan wel gedeeltelijke vernietiging van de Nieuwe GAS-wet hangende bij het Grondwettelijk Hof. De verzoekende partijen vertrekken elk vanuit een eigen ideologie en leggen elk de nadruk op een verschillend pijnpunt, doch is er ook in zekere mate overlapping. Het Hof *kan* in voltallige zitting de zaken samenvoegen die betrekking hebben op dezelfde norm waarover in een en hetzelfde arrest uitspraak moet worden gedaan. Het Hof is vrij in deze beslissing, en het is niet aan de partijen om samenvoeging te vragen. De zaken zullen dan onderzocht worden door de zetel waarbij de eerste zaak is aanhangig gemaakt.¹⁴³

b. Legaliteit op niveau van het reglement

Parameters voor een goed GAS-reglement

Een trap lager dan het niveau van de wet bevinden we ons op het niveau van het reglement. Een reglement wordt gekenmerkt door het feit dat het verplichtingen met een algemene geldingskracht bevat; het is geen individuele akte. Een gemeente kan maar gemeentelijk administratief sanctioneren voor zover zij over minstens één politiereglement beschikt dat gedragsvoorschriften bevat én dat vermeldt dat inbreuken op die voorschriften met GAS gesanctioneerd zullen worden. In plaats van dergelijke aanpassing van het/de politiereglement(en), kunnen gemeenten ook in een apart GAS-reglement voorzien. Teneinde verwarring te voorkomen is het belangrijk mee te geven dat men in de praktijk de termen “politiereglement”, “politieverordening”, “politiecodex” en desgevallend ook “GAS-reglement” door elkaar gebruikt – doch dat men hiermee eenzelfde document bedoelt.¹⁴⁴

¹⁴² Art. 69 en 71 Bijz. W. van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

¹⁴³ Art. 100 Bijz. W. van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

¹⁴⁴ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 187-188.

Het is eveneens belangrijk mee te geven dat niet noodzakelijk iedere stad of gemeente over een politiereglement dat voorziet in GAS-sancties of een apart GAS-reglement beschikt; de stad of gemeente blijft vrij om te beslissen of ze wil meestappen in het verhaal van administratief sanctioneren of niet. Net zoals ze vrij is om de GAS-systematiek maar voor een deel te implementeren (bijvoorbeeld: geen sancties voor minderjarigen). Maar, zoals af te lezen van de kaart van Vlaanderen met legende onder V, iii, a, zijn volledige GAS-loze Vlaamse gemeenten in de absolute minderheid.

De aanneming, opmaak en het uitwerken van de inhoud van bovenbeschreven reglementen is een bevoegdheid voorbehouden aan de gemeenteraad.¹⁴⁵ Dat voor dit orgaan een belangrijke rol werd weggelegd, verwoordt het wetsontwerp van eerste GAS-wet van 1999 als volgt: *"Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de gemeenteraad om te beslissen of het opportuun is om voor de beteugeling van zijn politieverordeningen en zijn reglementen te opteren voor strafsancties of voor administratieve sancties."*¹⁴⁶ Naast het bepalen van welke inbreuken er met GAS bestraft kunnen worden, betekent de gemeenteraad het toepassingsgebied (personeel, territoriaal, materieel en eventueel temporeel) af, bepaalt hij de zwaarte van de sancties en werkt hij daar waar nodig procedures uit zoals die voor bemiddeling of gemeenschapdienst.

De vrijheid die de gemeente heeft om een reglement op maat te voorzien, is een uiting van haar gemeentelijke autonomie. Deze autonomie wordt desondanks wel begrensd door middel van een aantal beperkingen. De noodzaak tot eerbiediging van hogere rechtsnormen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bepalen voor een stuk het kader waarbinnen de gemeente actief is. Het samenloopverbod is bijvoorbeeld zo'n beperking, met uitzondering van de gemengde inbreuken. Daarnaast kan de gemeenteraad nooit tegelijk voorzien in een strafsancie en een administratieve sanctie. De door de gemeenteraad vastgestelde straffen mogen politiestraffen niet te boven gaan¹⁴⁷, en er moet steeds beneden het wettelijk toegestane grensbedrag voor gemeentelijke administratieve geldboetes gebleven worden (heden 175,00 euro voor minderjarigen, 350,00 euro voor meerderjarigen). De sanctieoplegging moet kaderen in de bescherming van het gemeentelijk belang, en moet er gehandeld worden in overeenstemming met het proportionaliteitsprincipe.¹⁴⁸ Tenslotte is de gemeente ook in haar keuze voor een bepaalde soort van administratieve sanctie beperkt; de verschijningsvormen in artikel 4, §1 Nieuwe GAS-wet vormen een limitatieve lijst.

Het Gemeentedecreet bevat een regeling met betrekking tot bestuurlijk toezicht over datgene dat de gemeenteoverheid, waaronder de gemeenteraad, beslist. De Vlaamse Regering en namens de Vlaamse Regering de Provinciegouverneur als toezichthoudende overheid hebben de taak die beslissingen te toetsen aan het recht en aan het algemeen belang, namelijk aan elk belang dat ruimer is dan het gemeentelijk belang.¹⁴⁹ De GAS-reglementen vallen onder de categorie algemeen

¹⁴⁵ Dat inzake een uitgebreide rol voor de gemeenteraad is weggelegd blijkt o.a. uit art. 2, §1; 3-5; 6, §3; 12, §1, 1°; 15; 18, §1; 23, §1 en 46 Nieuwe GAS-wet; art. 42, §3 Gemeentedecreet; art. 119 en 119bis N.Gem.W.

¹⁴⁶ Wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 1998-1999, nr. 49 2031/1, 4.

¹⁴⁷ Art. 4, §3 Nieuwe GAS-wet.

¹⁴⁸ S. CASTELAIN, "De gemeentelijke administratieve sanctie... A never ending story?", *T.Gem.* 2005, afl. 1, (31) 35.

¹⁴⁹ Art. 248-249 Gemeentedecreet.

bestuurlijk toezicht¹⁵⁰, en riskeren bij een niet doorstane toets daarom schorsing en/of vernietiging. Defecten in de beslissingen van de gemeente kunnen worden ontdekt resulterend uit het feit de gemeente moet rapporteren aan de gouverneur, maar kan ook het gevolg zijn van een ingediende klacht. Beslissingen inzake bestuurlijk toezicht worden echter niet systematisch gepubliceerd.

Het reglement is overigens aan een aantal bekendmakingsvereisten onderworpen.¹⁵¹

Naast de wettelijke beperkingen, kunnen er nog enkele andere aspecten belicht worden die de kwaliteit van een reglement ten goede komen. In het hierboven beschreven proces is overleg met andere "stakeholders" zoals de Jeugdraad, de Milieudienst of het parket van begin af aan een belangrijke troef. Een goed reglement inzake GAS is een geactualiseerd reglement: archaïsche bepalingen horen er niet in thuis. Opteren voor eenzelfde politiereglement voor een bepaalde zone, of minstens vertrekken vanuit een basisreglement kan ook bijdragen aan de kwaliteit en aan rechtszekerheid. Een protocolakkoord met de procureur des Konings inzake gemengde inbreuken, voor zover deze werden opgenomen in het reglement, is eveneens aangewezen. De inwerkingtreding van een reglement kan voor een tijd uitgesteld worden, bijvoorbeeld om dat men eerst een sensibiliseringscampagne wenst te organiseren. De toepassing van GAS in de praktijk kan eveneens naar een hoger niveau getild worden door de juiste man/vrouw op de juiste plaats te voorzien; dit slaat op een weloverwogen keuze voor een welbepaalde vaststellend ambtenaar en sanctionerend ambtenaar (in overeenstemming met de nieuwe regelgeving), bemiddelaar of begeleider van gemeenschapsdienst.¹⁵²

Rechtsbescherming door de Raad van State

De Raad van State heeft om te beginnen zijn steentje bijgedragen aan het GAS-verhaal door het advies van de afdeling wetgeving, wanneer er nieuwe GAS-wetgeving in het leven geroepen werd.

¹⁵³ De Raad stelde zich daarbij vaak kritisch op. Maar ook op vlak van rechtsbescherming inzake GAS vormt de Raad van State een belangrijke actor.

Ten eerste is het zo dat de Raad bevoegd is voor de toetsing van gemeentelijke administratieve sancties, met uitzondering van de GAS-boete, voor wat betreft de rechtmatigheid van de motieven, de motivering, de bevoegde auteur en de naleving van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.¹⁵⁴ Dit volgt uit het feit dat de Raad hiervoor bevoegd is ongeacht of er uitdrukkelijk voorzien werd in dat beroep; en het feit dat gewone hoven en rechtbanken dergelijke bevoegdheid slechts hebben wanneer de wet hen die uitdrukkelijk toekent – zoals het geval is voor de GAS-boeten.¹⁵⁵ De administratieve sancties andere dan boeten (schorsing of intrekking van een

¹⁵⁰ L. VENY en N. DE VOS, "Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 56.

¹⁵¹ Gemeentelijke reglementen worden bekendgemaakt op de gemeentelijke website, met vermelding van zowel de datum waarop ze werden aangenomen als de datum waarop ze op de website bekendgemaakt worden (art. 186 Gemeentedecreet), melding in het bestuursmemoriaal en een afschrift aan de griffie van de rechtbank van eerste aanleg en de politierechtbank (art. 119, lid 3 en 4 N.Gem.W.). Dit is op straffe van niet inwerkingtreding (art. 187 Gemeentedecreet).

¹⁵² F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 187-201.

¹⁵³ Art. 3-8 RvS-wet.

¹⁵⁴ D. MAREEN, "De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele 2005, 161.

¹⁵⁵ Colloquium Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg,

toelating of vergunning of tijdelijke dan wel definitieve sluiting van een inrichting) zijn beslissingen met een individuele draagwijdte en situeren zich dan ook op hetzelfde niveau als de GAS-boete; niet op het niveau van het reglement. Ze vallen overigens buiten het bestek van dit onderzoek.

Daarnaast is het zo dat de Raad bevoegd is voor de nietigverklaring van gemeentelijke akten en reglementen. De Raad haalt haar bevoegdheid voor het nietigverklaren van akten en reglementen van de onderscheiden Belgische administratieve overheden uit artikel 14, §1 van de RvS-wet. Het annulatieberoep bij de Raad van State heeft een algemeen, subsidiair en residuair karakter. Hiermee wordt bedoeld dat (1) de annulatiemogelijkheid in principe bestaat voor alle bestuursbeslissingen van administratieve overheden mits enkele nuanceringen, (2) er pas een beroep op gedaan kan worden wanneer de verzoeker het door de wet georganiseerde administratief beroep heeft uitgeput en (3) dat er geen beroep op gedaan kan worden zolang er nog andere jurisdictionele beroepsmogelijkheden met hetzelfde voorwerp openstaan.¹⁵⁶ Administratieve overheidshandelingen zijn slechts voor vernietiging vatbaar als ze griefhoudend zijn; ze moeten de rechtszoekende aldus uit zichzelf onmiddellijk en effectief kunnen benadelen.¹⁵⁷

Het Algemeen Procedurereglement van de Raad van State legt uit welke de ontvankelijkheidsvoorwaarden zijn voor het instellen van een annulatieberoep. Het verzoekschrift tot vernietiging moet binnen de zestig dagen na bekendmaking van het bestreden reglement worden ingesteld. De dag van de bekendmaking wordt niet mee in rekening genomen, de vervaldag wel.¹⁵⁸ Gelijklopend met het beroep voor het Grondwettelijk Hof geldt inzake bekwaamheid dat een feitelijke vereniging het beroep kan instellen indien zij door de overheid erkend en bij de werking van de openbare dienst betrokken is, zoals bijvoorbeeld het geval is voor representatieve vakverenigingen. Voorgaande geldt echter slechts indien en voor zover de prerogatieven van die feitelijke vereniging in het geding zijn.¹⁵⁹ Wanneer de verzoeker geen natuurlijk persoon is, is het overigens – net zoals voor het beroep tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof – van belang dat het beroep bij de rechter aangebracht wordt door het daartoe bevoegde orgaan.¹⁶⁰ De belangvereiste in hoofde van de verzoeker, waarmee het voordeel dat de vordering kan opleveren aan de eiser bedoeld wordt¹⁶¹, kan worden teruggevonden in artikel 19, 1^e lid RvS-wet. Het belang dient op straffe van onontvankelijkheid aan volgende voorwaarden te voldoen: het belang moet (1) persoonlijk zijn (geen actio popularis; hetgeen men bestrijdt moet de verzoeker zelf benadelen; de vernietiging zou de verzoeker effectief een voordeel opleveren), (2) rechtstreeks zijn (een causaal verband tussen de bestreden beslissing en het nadeel/tussen het vernietigen van de bestreden beslissing en het voordeel), (3) actueel zijn (bestaan bij de instelling, tijdens het hangende zijn en bij de uitspraak), (4) zeker zijn (niet hypothetisch of potentieel) en

¹⁵⁶ "Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie", Brussel, 21 oktober 2011, 16, www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=928; E. WILLEMART, "La repression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales", APT 2002, afl. 1, (3) 10.

¹⁵⁷ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2010, 109.

¹⁵⁸ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2010, 106.

¹⁵⁹ Art. 4, §3 en 88 Algemeen Procedurereglement RvS.

¹⁶⁰ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2010, 119; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1089.

¹⁶¹ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2010, 120.

¹⁶² A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1095.

(5) een geoorloofd doel nastreven. Het persoonlijk belang van de verzoeker kan slaan op zijn bestaan, zijn vermogen, zijn bedrijvigheid of in geval van een vzw met betrekking tot haar statutaire doelstellingen.¹⁶² Een functioneel belang is eveneens mogelijk; hiervan is sprake wanneer iemand met een openbare functie een beslissing aanvecht die niet diens persoonlijke belangen in het gedrang brengt maar de prerogatieven van zijn mandaat of de instelling waartoe hij behoort, miskent.¹⁶³

In tegenstelling tot de procedure voor het Grondwettelijk Hof, dient voor de Raad van State wel een afzonderlijk belang bij de middelen te worden aangetoond.¹⁶⁴

Veronderstellende dat het annulatieberoep voldoet aan bovenbeschreven voorwaarden, in welke gevallen kan de Raad van State dan overgaan tot nietigverklaring van een gemeentelijk reglement? Artikel 14, §1 van RvS-wet legt uit dat annulatie op grond van verschillende redenen kan: *“wegens overtreding van hetzij substantiële hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht”*. LUST merkt op dat – hoewel er een opdeling gemaakt wordt in (1) schending van vormvereisten, (2) machtsoverschrijding en (3) machtsafwending – elk van deze vernietigingsgronden in feite terug te brengen valt tot een overschrijding van macht.¹⁶⁵

Wat betreft de eerste categorie, schending van vormvereisten zijn, de volgende voorbeelden relevant in het kader van GAS:

- Het voorbijgaan aan een adviesverplichting, zoals de verplichting opgenomen in artikel 4, §5 Nieuwe GAS-wet: *“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.”*¹⁶⁶ De Nieuwe GAS-wet voorziet nog soortgelijke adviesverplichting in artikel 2, §2 en §4. Ontwerpen van gemeentelijke verordeningen zijn niet aan de adviesplicht van de afdeling Wetgeving van de Raad van State onderworpen; het ontbreken daarvan kan aldus ook geen schending van een vormvereiste uitmaken.¹⁶⁷
- Gemeentelijke reglementen vallen niet onder het toepassingsgebied van de Formele Motiveringswet van 29 juli 1991; het is immers geen *“eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur”*.¹⁶⁸ Er dient echter wel een materiële motivering voor handen te zijn; deze is immers vereist voor *alle* bestuurshandelingen.¹⁶⁹

¹⁶² Zeer recente arresten waarbij het beroep tot vernietiging van gemeentelijke politiereglementen uitgaande van vzw Liga voor Mensenrechten werd verworpen wegens gebrek aan belang in hoofde van de vzw: RvS 18 maart 2014, nr. 226.783; RvS 18 maart 2014, nr. 226.784.

¹⁶³ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2010, 121-123; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1099-1107.

¹⁶⁴ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2010, 127.

¹⁶⁵ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2010, 124-127.

¹⁶⁶ A. KEEREMAN, “GAS-ambtenaren geven tegengas”, *Juristenkrant*, afl. 283, 12 februari 2014, (8) 9.

¹⁶⁷ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2010, 97.

¹⁶⁸ Art. 1 Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, BS 12 september 1991.

¹⁶⁹ L. VENY en N. DE VOS, “Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur” in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 56-57.

Een loutere schending van een vormvereiste zal daarom nog niet ipso facto leiden tot nietigverklaring; dit is afhankelijk van de aard van de geschonden vormvereiste: substantieel of niet. Substantiële vormvereisten kunnen hun grondslag vinden in een wet, of in algemene rechtsbeginselen. Vormvereisten zijn substantieel wanneer ze de openbare orde aanbelangen; in dit geval leidt een schending steeds tot nietigheid van de bestuurshandeling (in casu het gemeentelijk reglement) in kwestie.¹⁷⁰ Verder zijn ze ook substantieel indien ze aan het bestuur opgelegd worden in het belang van de rechtszoekende; in dat geval kan er slechts van nietigheid sprake zijn als blijkt dat de belangen van die rechtszoekende ook effectief geschaad zijn.¹⁷¹ Niet-substantiële vormvereisten hebben eerder betrekking op de interne werking van de dienst; een schending heeft slechts de nietigheid tot gevolg indien de wet hier expliciet in voorziet.¹⁷² Om uit te maken of een vormvereiste al dan niet substantieel is, kan het door het reglement nagestreefde oogmerk de doorslag geven.¹⁷³

De tweede categorie, overschrijding van macht, kan nog verder opgedeeld worden. Machtsoverschrijding kan zich namelijk voordoen in de vorm van een of andere onbevoegdheid, maar het kan ook slaan op een schending van andere rechtsregels.¹⁷⁴ Toegepast op gemeentelijke reglementen in het kader van GAS, zou men tot een onbevoegdheid kunnen besluiten indien:

- Het reglement aangenomen zou zijn geworden door een onbevoegd orgaan. In casu is de steller van de bestuurshandeling onbevoegd indien het een ander orgaan dan de gemeenteraad betreft.¹⁷⁵
- Er buiten de grenzen van het territoriaal toepassingsgebied zou worden getreden. Bijvoorbeeld, zo kan gemeente Tongeren geen gemeentelijk reglement voorzien houdende GAS-sanctionering van inbreuken op het grondgebied van gemeente Kortrijk.¹⁷⁶
- Er buiten de grenzen van het personeel toepassingsgebied zou worden getreden. Bijvoorbeeld, door GAS-sancties te voorzien in geval van inbreuken begaan door minderjarigen jonger dan veertien jaar.
- Er buiten de grenzen van het materieel toepassingsgebied zou worden getreden. Over de grenzen die de feiten en gedragingen die aanleiding kunnen geven tot GAS-sanctionering afbakenen, valt heel wat te zeggen. Er dient rekening te worden gehouden met het feit dat artikel 135, §2 N.Gem.W. de gemeentelijke bevoegdheid voor administratieve politie expliciteert en opgesplitst in de componenten zindelijkheid, gezondheid, veiligheid en rust op het gemeentelijk grondgebied¹⁷⁷, met het feit dat de gemeente zich in principe niet mag begeven op het terrein van morele openbare orde, en met het feit dat de gemeente sinds de toevoeging van 7° aan datzelfde artikel eveneens bevoegd is voor het nemen van alle

¹⁷⁰ Bijvoorbeeld: de adviesverplichting van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, n.v.t. op GAS-reglementen.

¹⁷¹ Bijvoorbeeld: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

¹⁷² S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2010, 124-126.

¹⁷³ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1076-1079.

¹⁷⁴ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1073-1075 en 1080-1083.

¹⁷⁵ L. VENY en N. DE VOS, "Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 35.

¹⁷⁶ De gemeentegrenzen kunnen overschreden worden in geval van toepassing van art. 2, § 2-4 Nieuwe GAS-wet.

¹⁷⁷ RvS 9 februari 2012, nr. 217.845: de vernietiging van een gemeentelijke reglement houdende een verbod op gebruik van buurtwegen door bepaalde gemotoriseerde voertuigen gesteund op enerzijds een foutieve materiële motivering en anderzijds een gebrek aan bevoegdheid doordat art. 135, §2 N.Gem.W. stelt dat "voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, valt zij niet onder de toepassing van dit artikel".

maatregelen, inclusief politieverordeningen, ter bestrijding van openbare overlast. Zoals eerder al werd aangegeven, is “openbare overlast” een ruime en weinig duidelijke bevoegdheidsgrond. Hoewel het inmiddels zeker is dat de komst van “openbare overlast” niets afdoet aan de onbevoegdheid van gemeenten voor morele openbare orde, is het voor de gemeenten opletten geblazen dat zij langs de weg van openbare overlast hun bevoegdheid niet overschrijden.

Wat betreft de schending van andere rechtsregels, beperkt de Raad van State zich niet tot een controle op de naleving van materiële wetten. Ook algemene rechtsbeginselen komen in aanmerking. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de Raad zich niet buigt over de verenigbaarheid met rechten die hij als burgerlijke rechten kwalificeert; dat is immers voorbehouden aan de gewone hoven en rechtbanken op basis van artikel 144 van de Grondwet.¹⁷⁸ Er is bijvoorbeeld sprake van overtreding van andere rechtsregels wanneer:

- Het reglement straffen voorziet die politiestrafen te boven gaan – in weerwil van artikel 4, §3 Nieuwe GAS-wet.
- Het reglement geldboetes oplegt die de maximumbedragen van 175,00 euro voor minderjarige overtreders en 350,00 euro voor meerderjarige overtreders overschrijden – in weerwil van artikel 4, §1, 1^o Nieuwe GAS-wet.
- Het reglement andere dan de in artikel 4, §1 Nieuwe GAS-wet voorgeschreven vormen van administratieve sancties in het leven roept.¹⁷⁹
- Het samenloopverbod – met uitzondering van de gemengde inbreuken – overtreden wordt – in weerwil van artikel 2, §1 Nieuwe GAS-wet.
- Er een of meerdere algemene beginselen van behoorlijk bestuur geschonden worden.¹⁸⁰
- Het reglement onverenigbaar is met de uitoefening van een individuele vrijheid. Het arrest Snellings, waarbij het Leuvens politiereglement het recht op vrije meningsuiting op algemene en permanente wijze belemmerde, is hiervan een schoolvoorbeeld.¹⁸¹

Artikel 135, §2 N.Gem.W. geeft dan wel een limitatief overzicht van de bevoegdheden van de gemeente; het zegt niets over de manier waarop verstoring van deze aspecten dient te worden aangepakt. Inzake is de drievoudige proportionaliteitstoets van de Raad van groot belang.¹⁸² In het arrest Snellings legt de Raad uit hoe hij tewerk gaat in zijn beoordeling van de verenigbaarheid van een gemeentelijk reglement met een individuele vrijheid. De Raad voert zijn wettigheidcontrole uit door vooreerst na te gaan of er effectief sprake is van een ernstige verstoring van de openbare orde. Vervolgens gaat hij na of de uitgevaardigde maatregel de gevreesde verstoring tegengaat, of de maatregel wel nuttig, noodzakelijk en onontbeerlijk (en dus de minst ingrijpende maatregel) is en of de maatregel niet nodeloos een beperking oplegt die in wanverhouding staat tot de ernst van

¹⁷⁸ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2010, 126; nochtans, niet alle geschillen waarover de Raad van State uitspraak doet in het kader van een annulatieberoep betreffen politieke rechten – men lost dit op door te zeggen dat de kwalificatie burgerlijk/politiek recht er in het kader van een annulatieberoep niet toe doet doordat de Raad geen uitspraak doet over subjectieve rechten, maar over een schending van het objectieve recht.

¹⁷⁹ Daterend van een periode voor art. 47 Nieuwe GAS-wet en 134sexies N.Gem.W.: RvS 23 oktober 2009, nr. 197.212.

¹⁸⁰ Voor meer informatie zie VI, c; bijvoorbeeld een schending van de materiële motiveringsplicht: RvS 12 juni 2012, nr. 219.718; de materiële motiveringsplicht komt ook in het gedrang wanneer een algemene verordening wordt uitgevaardigd die ook personen raakt die legale en niet ordeverstorende activiteiten uitoefenen; wanneer men niet aannemelijk maakt waarom een bepaalde categorie van personen geviséerd wordt; nauw samenhangend met de proportionaliteitstoets.

¹⁸¹ RvS 19 februari 2002, nr. 103.730; zie VI, ii, b.

¹⁸² S. LIERMAN en P.-J. VAN DE WEYER, “Recente ontwikkelingen in de rechtspraak en de wetgeving over algemene bestuurlijke politiebevoegdheden van de gemeente” in VRG Alumni (red.), *Recht in beweging*, Antwerpen, Maklu, 2014, 34-36.

de ordeverstoring. De gemeente draagt in casu de bewijslast; het dossier dat de gemeente krachtens het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht dient bij te houden speelt hierin een grote rol. De nadruk ligt op concrete ordehandhaving; dit is het omgekeerde van algemene maatregelen treffen.¹⁸³ Hoe dan ook moet de Raad zich beperken tot een marginale toetsing, en moet hij zich behoeden van een discretionair oordelen – hierdoor zou hij zich namelijk in de plaats van de administratieve overheid stellen.¹⁸⁴

Een derde en laatste categorie betreft de afwending van macht.¹⁸⁵ Hiervan is sprake wanneer een bestuursorgaan de bevoegdheid die haar bij wet gegeven is om een bepaald doel van algemeen belang te bereiken uitsluitend aanwendt voor het nastreven van een ander doel – waarbij dat ongeoorloofde doel het enige nagestreefde doel is. Machtsafwending staat erom bekend moeilijk hard te maken te zijn.¹⁸⁶

Indien het annulatieberoep voor de Raad van State slaagt, zal die beslissing gezag van gewijsde erga omnes hebben en aldus ten aanzien van iedereen gelden. Deze annulatie heeft een ex tunc werking, en zal de handeling uit de rechtsorde doen verdwijnen alsof ze nooit bestaan heeft. Een uitzondering hierop vormt artikel 14ter van de RvS-wet; het bepaalt dat de gevolgen van een vernietigde verordeningsbepaling gehandhaafd kunnen worden. Indien de Raad van State het annulatieberoep verwerpt, heeft die beslissing slechts een gezag van gewijsde inter partes. Dit belet enkel dezelfde partijen om op grond van dezelfde middelen een nieuw annulatieberoep in te leiden.¹⁸⁷

Tegen arresten van de Raad van State staan maar in beperkte gevallen rechtsmiddelen open.¹⁸⁸ Een geslaagd annulatieberoep voor de Raad van State kan voor de verzoeker een “pyrrusoverwinning” betekenen. Een eerste reden hiervoor schuilt in het eerder al aangehaalde artikel 14ter RvS-wet.¹⁸⁹ Een andere reden kan de volgende zijn: soms kan het bestuur na de uitspraak van de Raad van State een nieuwe (en desnoods dezelfde) beslissing nemen mits zij het gezag van het vernietigingsarrest eerbiedigt.¹⁹⁰ Bijvoorbeeld, de Raad van State vernietigt een reglement bij gebreke aan afdoende materiële motivering – de gemeenteraad neemt hetzelfde reglement opnieuw aan doch met aangepaste materiële motivering.

Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat de Raad van State gemeentelijke akten en reglementen niet alleen kan vernietigen, maar ook kan schorsen – zelfs bij uiterst dringende

¹⁸³ RvS 7 december 1999, nr. 83.940; RvS 24 oktober 2002, nr. 90.369.

¹⁸⁴ A. VANDENDRIESSCHE, “De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in de rechtspraak van de Raad van State”, *T. Gem.* 2001, afl. 3, (165) 168-169 en 175-177; L. VENY en N. DE VOS, “Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur” in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 44-46.

¹⁸⁵ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1083-1084.

¹⁸⁶ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2010, 126-127.

¹⁸⁷ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2010, 140-142; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1148 en 1150.

¹⁸⁸ Bijvoorbeeld een beroep tot herziening indien blijkt dat er doorslaggevende stukken zijn achtergehouden of vervalst; S.

LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2010, 139-140.

¹⁸⁹ S. VERSTRAELEN, “Het eerste gewin is kattenspin. De onzekere toekomst van artikel 14ter RvS-wet” (noot onder GwH 9 februari 2012, nr. 18/2012), *TBP* 2012, afl. 6, (356) 356.

¹⁹⁰ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1149.

noodzakelijkheid. De schorsingsbevoegdheid is accessoir en ondergeschikt aan het annulatieberoep. De schorsing kan maar worden toegewezen indien het annulatieberoep minstens op eerste zicht ontvankelijk is. De verzoeker dient aan te tonen dat hij ernstige middelen kan aanbrengen en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing hem een moeilijk te herstellen ernstig nadeel zou berokkenen. Indien de verzoeker de procedure uiterst dringende noodzakelijkheid wil gebruiken, dient hij daarenboven aan te kunnen tonen dat de zaak uiterst dringend is.¹⁹¹ De modaliteiten, procedure en het gevolg van de toekenning of verwerping verschillen enigszins met die het annulatieberoep.

c. Legaliteit op niveau van de boete

De gemeente is een administratieve overheid en gemeentelijke administratieve boetes vallen onder de noemer bestuurshandelingen. Bestuurshandelingen zijn eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking, uitgaande van het bestuur, die rechtsgevolgen voor de bestuurde(n) of een ander bestuur beogen. Deze kwalificatie heeft gevolgen voor de toepasselijkheid van bepalingen met een rechtsbeschermend karakter, zoals bijvoorbeeld de Wet Motivering Bestuurshandelingen.¹⁹² Ook aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die geen wettelijk bepaald toepassingsgebied hebben, kan gedacht worden.

In de hieronder volgende onderdelen zal worden ingegaan op enerzijds de administratiefrechtelijke waarborgen en anderzijds de strafrechtelijke waarborgen verbonden aan de gemeentelijke administratieve geldboete in het kader van rechtsbescherming.

Administratiefrechtelijke waarborgen: toepassing van algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn een vorm van preventieve rechtsbescherming die ontwikkeld werd door de rechtspraak, die van belang is daar waar de overheid over discretionaire bevoegdheid beschikt. Besluiten, reglementen en verordeningen moeten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur laten primeren omwille van de plaats die deze beginselen innemen in de hiërarchie der normen: net onder de wet in formele zin of analoge wetskrachtige akten. Sommige beginselen hebben zelfs grondwettelijke waarde, doordat ze in de Grondwet verankerd zijn.¹⁹³

De *materiële motiveringsplicht* geldt voor *alle* bestuurshandelingen. Volgens de materiële motiveringsplicht moeten de motieven die de auteur van de handeling bewoog tot het stellen ervan terug te vinden zijn in de beslissing zelf, of minstens in het dossier. Deze motieven moeten rechtens en feitelijk aanvaardbaar (en aldus deugdelijk) zijn. Motieven zijn feitelijk onaanvaardbaar wanneer de aangevoerde beweegredenen niet aanwezig waren; wanneer er geen overeenstemming is met de feiten. De juridische aanvaardbaarheid van de motieven heeft te maken met het in overeenstemming zijn met wettelijke of reglementaire grondslagen die de overheid bevoegd maakt om op te treden; er is bijvoorbeeld niet aan voldaan wanneer de motieven onvolledig,

¹⁹¹ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2010, 144 en 150-152.

¹⁹² J. PUT, "Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht", *RW* 2001-2002, afl. 34, (1195) 1198-1199.

¹⁹³ D. MAREEN, "De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 163.

nietszeggend of niet-concreet zijn. Wanneer er twijfel is omtrent de feiten moet die twijfel in het voordeel van de verzoekende partij spelen. Er kan slechts rekening worden gehouden met motieven die voor handen waren op het moment van het nemen van de beslissing.¹⁹⁴

Aan de *formele motiveringsplicht* is de Wet van 29 juli 1991 betreffende de Formele Motivering van Bestuurshandelingen gewijd. Gemeentelijke administratieve sancties vallen onder het toepassingsgebied van artikel 1 van deze wet. De formele motiveringsplicht houdt in dat de materiële motieven expliciet en in het individueel besluit zelf (in casu de beslissing tot boeteplegging) dienen te zijn opgenomen. Deze motivering moet "afdoende" zijn; hetgeen betekent dat de motivering draagkracht heeft en aldus de beslissing kan dragen; hetgeen samenvalt met het rechtens en feitelijk aanvaardbaar zijn van de motieven. Volgens het uitgebreide gamma aan rechtspraak van de Raad van State valt draagkracht uit elkaar in verschillende elementen; het veronderstelt duidelijke, concrete (geen stijlformules), pertinente, relevante, nauwkeurige, waarheidsgetrouwe motieven, gestaafd met stukken uit het administratief dossier.¹⁹⁵ De mate waarin er formeel gemotiveerd dient te worden is enigszins afhankelijk van de concrete situatie - indien de overheid in kwestie over een zeer ruime discretionaire bevoegdheid beschikt of indien er bezwaren zijn, dient er extra goed formeel gemotiveerd te worden. MAREEN legt uit dat de formele motivering de bestuurde in staat moet stellen om zijn of haar situatie in te schatten en wat zijn of haar kansen op een succesvol beroep zouden zijn. De overheid kan volstaan met een positieve motivering, met name door de bestuurde uit te leggen waarom een zulke beslissing genomen werd - de overheid moet niet ingaan op waarom men niet voor een andere beslissing gekozen heeft. De ambtenaar moet enkel de determinerende argumenten meedelen; niet per se *alle* argumenten.¹⁹⁶ Toegepast op de situatie waarbij er een GAS-boete wordt opgelegd, houdt dit in dat aan de bestuurde duidelijk moet worden gemaakt welke feiten in aanmerking werden genomen; waarom deze feiten een overtreding uitmaken; waarom ze toerekenbaar zijn aan de overtreder en waarom zij de sanctie rechtvaardigen. Uit de motivering dient eveneens te blijken dat de argumentatie van de betrokken overtreder, voor zover deze opmerkingen maakte, in de beslissing betrokken werd.¹⁹⁷

Niemand kan door een ernstige maatregel, die steunt op zijn of haar persoonlijk gedrag en die van aard is om die persoon zwaar in zijn of haar belangen aan te tasten, getroffen worden, zonder de gelegenheid geboden te zijn om zijn of haar standpunt bekend te maken. Dat is wat er inhoudelijk onder de *hoorplicht* verstaan kan worden. Qua modaliteiten ziet de hoorplicht er als volgt uit: de betrokkene moet vooraf de aard van de maatregel meegedeeld krijgen, de betrokkene moet van de feiten, de motieven en eventuele informatie die ter kennis gebracht werd van de overheid op de hoogte gesteld worden, gelegenheid tot inzage van stukken, een redelijke termijn voor het voorbereiden van verweer en de mogelijkheid tot bijstand van een advocaat. Aan de hoorplicht moet niet noodzakelijk mondeling voldaan worden, schriftelijk gehoord worden kan volstaan - dit in tegenstelling tot de uitoefening van de rechten van verdediging. Van de hoorplicht kan in

¹⁹⁴ D. MAREEN, "De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 165-181.

¹⁹⁵ RvS 10 maart 2005, nr. 141.828; RvS 12 januari 1998, nr. 70.619, overw. 3.3.4.1.

¹⁹⁶ D. MAREEN, "De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 183-188.

¹⁹⁷ T. DE SUTTER, "De gemeentelijke administratieve sancties, 1999-2009" in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 45-46.

bepaalde omstandigheden¹⁹⁸ worden afgeweken; hetgeen evenwel niet mogelijk is voor wat betreft de rechten van verdediging.¹⁹⁹ De *rechten van verdediging* spelen van zodra er sprake is van een straf in de zin van artikel 6, §1 EVRM en artikel 14 BULO. De garanties die een beklaagde in dat geval geboden moeten worden, hebben betrekking op de toegang tot een rechter met volle rechtsmacht, de mogelijkheid om bij de behandeling van de zaak aanwezig te zijn, behandeling van de zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechter wiens rechterlijke instantie door de wet is ingesteld, behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn, openbare behandeling van en uitspraak in de zaak, het vermoeden van onschuld, onverwijld en in een taal die hij of zij verstaat op de hoogte gesteld worden van de gronden waarop de beschuldiging berust, voldoende tijd en faciliteiten ter voorbereiding van een verweer, de mogelijkheid bijgestaan te worden door een raadsman, kosteloze bijstand van een tolk en de mogelijkheid tot ondervraging van getuigen.²⁰⁰ Omtrent het feit of de GAS-sanctie nu wel of niet gezien kan worden als een straf in de zin van artikel 6 EVRM vloeide reeds veel inkt; meer hierover onder de hierop volgende titel. Hoewel de Nieuwe GAS-wet inzake inspanningen levert, bijvoorbeeld omwille van de schriftelijke uiteenzetting van de verweermiddelen, de (kostenloze) bijstand van een advocaat en de mogelijkheid tot inzage van het dossier, blijft deze ook wat terug terughoudend door mondelinge verdediging enkel voor te behouden aan boetes boven de 70,00 euro.²⁰¹ Doordat de overtreder zelf moet vragen om gehoord te worden, is de hoorplicht is aldus slechts een substantieel vormvereiste indien de overtreder effectief verzocht heeft gehoord te worden.²⁰²

Het *redelijkheidsbeginsel* heeft te maken met de balans tussen de motieven en de inhoud van de beslissing. Wat betreft de toepassing inzake GAS kan erop gewezen worden dat de boete in verhouding moet staan tot de ernst en de gevolgen van de inbreuk in die concrete omstandigheid. Bijvoorbeeld, zo zal de sanctionerend ambtenaar het redelijkheidsbeginsel in acht moeten nemen wanneer hij beslist over het al dan niet opleggen van de maximumboete.²⁰³

Het *vertrouwensbeginsel* houdt in dat bestuurde mag rekenen op een vast gedragspatroon van de overheid en niet in zijn of haar gerechtvaardigde verwachtingen geschaad mag worden. MAREEN legt uit dat verschillende strafbaarstellingen in verschillende gemeenten inzake GAS niet kunnen worden aangemerkt als een schending van het vertrouwensbeginsel, omdat de verschillen gerechtvaardigd worden door de lokale autonomie. Wat wel een voorbeeld van een schending van het vertrouwensbeginsel zou kunnen zijn, is de situatie waarbij er na een succesvolle toepassing van bemiddeling desondanks toch een boeteoplegging volgt.²⁰⁴

¹⁹⁸ RvS 23 februari 1999, nr. 78.887: wanneer de feiten voor eenvoudige constataatie vatbaar zijn; wanneer men zeer snel dient op te treden; wanneer de persoon in kwestie niet binnen redelijke termijn bereikt kan worden.

¹⁹⁹ D. MAREEN, "De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 189-197; A. VAN MENSEL, *Het beginsel van behoorlijk bestuur. Een schets*, Antwerpen, Kluwer, 1990, 31-32.

²⁰⁰ D. YERNAULT, "Les sanctions administratives communales et le principe de contradiction devant l'administration et le juge", *APT* 2002, afl. 1, (34) 42.

²⁰¹ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 139; art. 25, §4 Nieuwe GAS-wet.

²⁰² F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 164.

²⁰³ D. MAREEN, "De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 199-203.

²⁰⁴ D. MAREEN, "De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 207-208.

Ook over het *gelijkheidsbeginsel* inzake GAS valt iets te zeggen. Met betrekking tot bovenstaand voorbeeld waarbij verschillende gemeenten verschillende reglementen hanteren heeft het Arbitragehof al eens verduidelijkt dat dergelijke ongelijke behandeling gerechtvaardigd is omwille van de uitoefening van de lokale autonomie.²⁰⁵ Daarnaast is het zo dat elke overtreding uniek is en dat oplegging van de GAS-boete een individuele maatregel uitmaakt; het is bijgevolg niet realistisch naar volstreekte gelijkheid te streven. Omwille van die reden is er een des te belangrijkere rol weggelegd voor het beginsel van materiële motivering.²⁰⁶

Onpartijdigheid en onafhankelijkheid verschillen van elkaar in die zin dat onpartijdigheid te maken heeft met de afwezigheid van externe druk daar waar onafhankelijkheid de afwezigheid van externe druk veronderstelt alsook de afwezigheid van enige subjectieve ingesteldheid (interne druk). Onpartijdigheid is een algemeen rechtsbeginsel van openbare orde en schrijft voor dat niemand rechter en partij in hetzelfde geding mag zijn. De rechtspraak heeft hier echter aan toegevoegd dat het beginsel er niet toe mag leiden dat de uitoefening van sanctiemogelijkheden onmogelijk zou worden. Een schijn van partijdigheid volstaat om een schending van het partijdigheidsbeginsel hard te maken, al moet de betrokkene wel met precieze feiten of concrete aanwijzingen over de brug komen.²⁰⁷

Strafrechtelijke waarborgen: de verhouding tussen GAS en de artikelen 6 EVRM en 14 BUPO

Om uit te maken of de vervolging in kwestie een straf in de zin van artikel 6 EVRM uitmaakt heeft het EHRM drie criteria (Engel-criteria²⁰⁸) ontwikkeld. Het eerste criterium slaat op de internrechtelijke kwalificatie van een maatregel. Een straf in de zin van artikel 6 EVRM heeft een autonome betekenis; dit wil zeggen dat zelfs indien de nationale wetgever de vervolging in kwestie niet als strafrechtelijk zou beschouwen, het EHRM hierdoor niet gebonden is. Opgelet, omgekeerd geldt ook: het is niet omdat een administratieve geldboete een straf in de zin van het EVRM is, dat die geldboete ook naar Belgisch recht als strafrechtelijk gekwalificeerd moet worden.²⁰⁹ Het tweede criterium heeft te maken met de aard van de inbreuk. De gerichtheid van een maatregel op een algemeen publiek, met als doel repressie en preventie pleit hierbij in het voordeel van een kwalificatie tot straf. Sinds vrij recentelijk gaat het Hof ook na of de sanctionering in kwestie tot doel heeft rechtsgoederen te beschermen die normaliter door het strafrecht beschermd worden.²¹⁰ Het derde criterium betreft de aard en de ernst van de opgelegde maatregel. Het tweede en derde criterium zijn alternatief toepasbaar, en aldus niet noodzakelijk cumulatief. Wanneer deze criteria afzonderlijk niet tot een duidelijk resultaat leiden, zal het Hof de twee samen toepassen. In principe wordt aangenomen dat het tweede criterium het belangrijkste criterium is, en zwaarder doorweegt dan het derde criterium.²¹¹

²⁰⁵ Arbitragehof 30 juni 2004, nr. 119/2004.

²⁰⁶ D. MAREEN, "De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 211-212.

²⁰⁷ D. MAREEN, "De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 215-216.

²⁰⁸ EHRM, *Engel e.a. v. Nederland*, 1976.

²⁰⁹ GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, B.38; Colloquium Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg, "Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie", Brussel, 21 oktober 2011, 9, www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=928.

²¹⁰ EHRM, *Zolotukhin v. Rusland*, 2009, overw. 55.

²¹¹ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 138-140; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 848; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 10-

Een combinatie van (vooral) het tweede en (in mindere mate) het derde criterium bracht het Europees Hof ertoe te oordelen dat artikel 6 EVRM van toepassing is op administratieve geldboeten – ook al is de overtreder slechts een klein bedrag verschuldigd. Inzake wordt meestal verwezen naar het pioniersarrest *Öztürk v. Duitsland*; een zaak uit 1984 waarbij de heer Öztürk een administratieve geldboete (*Bussgeld*) oploopt wegens een verkeersovertreding, en waarbij het EHRM oordeelt dat er een schending van artikel 6, lid 3 EVRM is omdat deze man de kosteloze bijstand van een tolk ontzegd werd.²¹² Latere rechtspraak van het Hof lag wel niet altijd in dezelfde lijn; het Hof oordeelde op basis van het derde criterium al eens dat zeer lichte administratieve sancties toch buiten het toepassingsgebied van artikel 6 gehouden dienden te worden.²¹³ In 2006 verfijnde het Hof haar rechtspraak nog door aan te geven dat een administratieve sanctie soms, hoewel deze wel degelijk voldoet aan het belangrijke tweede Engel-criterium – in casu ging het om een belastingtoeslag met een repressief en preventief karakter, gericht aan alle soortgelijke belastingbetalers, wegens fouten in de boekhouding – toch geen activering van al de strafrechtelijke waarborgen met zich brengt. In paragraaf 43 verantwoordt het Hof zich: *“Notwithstanding the consideration that a certain gravity attaches to criminal proceedings, which are concerned with the allocation of criminal responsibility and the imposition of a punitive and deterrent sanction, it is self-evident that there are criminal cases which do not carry any significant degree of stigma. There are clearly “criminal charges” of differing weight.”*²¹⁴

Het Belgische Hof van Cassatie, dat lange tijd vasthield aan de doorslaggevendheid van de wil van de interne wetgever inzake, heeft zich na 1999 enigszins aangesloten bij het EHRM door te aanvaarden dat een administratieve geldboete in bepaalde omstandigheden als straf gekwalificeerd kan worden.²¹⁵ Ook het Grondwettelijk Hof lijkt het EHRM te volgen wat betreft de mogelijke strafrechtelijke kwalificatie van administratieve sancties.^{216, 217}

De kwalificatie als straf heeft tot gevolg dat de waarborgen van artikel 6 EVRM en 14 BUPO, van de Grondwet en de algemene beginselen van het strafrecht (o.a. het zwijgrecht, het vermoeden van onschuld, de redelijke termijn en het non bis in idem-beginsel) dienen te worden gerespecteerd.²¹⁸ Tegen de administratieve beslissing dient dan een beroep open te staan bij een rechtscollege dat

11; L. DE GEYTER, “Een mensenrechtelijke benadering van het fenomeen van de bestuurlijke sancties. Een analyse van de rechtspraak van het Arbitragehof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens” in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 110.

²¹² EHRM, *Öztürk v. Duitsland*, 1984; K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling. Een overzicht op basis van artikel 6 EVRM*, Antwerpen, Maklu, 2002, 40-41; T. BARKHUYSEN, J.E.M. POLAK, B.J. SCHUELER en R.G.J.M. WIDDERSHOVEN, *AB Klassiek: standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*, Deventer, Kluwer, 2009, 105-107.

²¹³ EHRM, *Bendenoun v. Frankrijk*, 1994; EHRM, *Ravnsborg v. Zweden*, 1994; EHRM, *Putz v. Oostenrijk*, 1996; P. DE HERT, K. MEERSCHAUT en S. GUTWIRTH, “Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties”, *Panopticon* 2008, afl. 1, (1) 3; C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, Strafprocesrecht & Internationaal Strafrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2006, 621.

²¹⁴ EHRM, *Jussila v. Finland*, 2006; P. DE HERT, K. MEERSCHAUT en S. GUTWIRTH, “Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties”, *Panopticon* 2008, afl. 1, (1) 3.

²¹⁵ Cass. 25 mei 1999, AR P.99.0517.N, waarbij het Hof criteria hanteert die afgeleid lijken te zijn van de Engel-criteria; Cass. 6 mei 2002, AR S.01.0052.N; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 13; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 850.

²¹⁶ Bijvoorbeeld: Arbitragehof 17 januari 2007, nr. 14/2007, B.3.3.

²¹⁷ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 140-141.

²¹⁸ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 10 en 15.

aan de nodige waarborgen voldoet en over volle rechtsmacht beschikt.²¹⁹ Een van de waarborgen betreft het terecht kunnen bij een onpartijdige en onafhankelijke rechter. Dat is een belangrijk punt binnen het verhaal van scheiding der machten. Volgens de formele component van het beginsel van scheiding der machten moet er voldaan zijn aan de waarborg van rechterlijke onpartijdigheid en onafhankelijkheid. De materiële component voegt hier toe dat het niet mogelijk mag zijn dat het bestuur finale beslissingsmacht heeft nadat het eerst rechterlijk is opgetreden.²²⁰ Het EHRM lijkt zich er niet aan te storen dat de GAS-boete opgelegd wordt door een ambtenaar, zolang er maar een beroep bij een rechter met volle rechtsmacht mogelijk is.²²¹ Er bestaat dan ook geen wettelijk verbod om administratieve sancties in te schrijven en deze te laten toepassen door bestuursorganen. Ook het legaliteitsbeginsel van artikel 14 van de Grondwet verzet zich niet; het bepaalt “nulla poena sine lege” maar zegt daarmee niet dat enkel een rechter straffen kan opleggen.²²²

Dat brengt ons bij de vraag of we het beroep bij de politierechter, en in het geval van een minderjarige overtreder de jeugdrechter, als een beroep bij een rechter met volle rechtsmacht mogen beschouwen. Volle rechtsmacht slaat op het feit dat de rechter in kwestie de wettelijkheid en de proportionaliteit van de administratieve sanctie moet kunnen beoordelen en desgevallend moet kunnen hervormen; het betreft een wettigheidstoezicht dat zowel op de rechtsvragen, de feitenkwesties alsook de evenredigheid tussen de opgelegde boete en de ernst van de overtreding betrekking heeft.²²³ Met “*niets dat onder de beoordelingsbevoegdheid van de ambtenaar valt, ligt buiten de controle van de rechtbank*” herhaalt VELAERS de woorden van het Grondwettelijk Hof.²²⁴

Artikel 31, §1 van de Nieuwe GAS-wet voorziet uitdrukkelijk het volgende: “*Zij (politierechtbank/jeugdrechtbank) oordelen over de wettelijkheid en de proportionaliteit van de opgelegde geldboete. Zij kunnen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar ofwel bevestigen ofwel herzien.*”. Het Grondwettelijk Hof heeft hier aangaande geoordeeld dat de rechter een administratieve geldboete – in geval van onevenredigheid – moet kunnen moduleren, opheffen of verminderen binnen de aan de administratie gestelde grenzen.²²⁵ Het Hof van Cassatie – eerst nog afkerig – sloot zich aan bij het Grondwettelijk Hof op voorwaarde dat de rechter in kwestie het opheffen of verminderen van de boete voldoende motiveert.²²⁶ Cassatie voegt er nog aan toe dat de rechter dit kan, zelfs indien de administratieve overheid zelf niet over een dergelijke matigingsbevoegdheid beschikt.^{227, 228} Vzw Liga voor Mensenrechten meent althans in haar verzoekschrift tot vernietiging van de Nieuwe GAS-wet aan te kunnen tonen dat de huidige beroepsmogelijkheden niet voldoen aan de vereiste van volle rechtsmacht: “*De bestreden wet*

²¹⁹ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 850.

²²⁰ J. PUT, “Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht”, *RW* 2001-2002, afl. 34, (1195) 1997-1998.

²²¹ EHRM, *Silvester’s Horeca Service v. België*, 2004.

²²² Weliswaar met uitzondering van vrijheidsberovende straffen dewelke wel een voorafgaand rechterlijk bevel vereisen; J. PUT, “Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht”, *RW* 2001-2002, afl. 34, (1195) 1197-1998.

²²³ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 851.

²²⁴ Arbitragehof 18 november 1992, nr. 72/92, overw. B.4.4.; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 470.

²²⁵ Arbitragehof 12 juni 2002, nr. 96/2002; Arbitragehof 16 juni 2004, nr. 105/2004; GwH 15 mei 2008, nr. 79/2008.

²²⁶ Inzake BTW: Cass. 24 januari 2002, AR C.00.0234.N-C.00.0442.N; inzake sociaal recht: Cass. 10 mei 2004, AR S.02.0076.F; inzake BTW: Cass. 12 december 2008, AR F.06.0111.N; inzake BTW: Cass. 16 februari 2007, AR C.04.0390.N; inzake BTW: Cass. 11 maart 2010, AR C.09.0096.N.

²²⁷ Inzake BTW: Cass. 13 februari 2009, AR F.06.0107.N.

²²⁸ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 851-852.

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. Alleen bij manifeste disproportionaliteit van de opgelegde administratieve geldboete, kan deze door de rechter worden verminderd.²²⁹ 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".

Naast de discussie met betrekking tot de volle rechtsmacht van de rechter, kon er ook gediscussieerd worden over de verhouding van gemeentelijke administratieve sancties als straf met het non bis in idem-beginsel en over het feit of het beroep bij de rechter al dan niet schorsend moet zijn indien het een straf in de zin van artikel 6 EVRM betreft. Wat betreft dat eerste knelpunt betreft verschillen het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof van mening: volgens de eerste mag de wetgever strafrechtelijke als administratieve sancties in de zin van artikel 6 EVRM bepalen voor eenzelfde inbreuk en mag de rechter bij het opleggen van de tweede sanctie rekening houden met de eerder opgelegde sanctie²³⁰; het Grondwettelijk Hof is daarentegen de mening toegedaan dat het opleggen van een administratieve sanctie in de zin van artikel 6 EVRM moet leiden tot verval van de strafvordering – althans indien het inbreuken met dezelfde essentiële bestanddelen betreft²³¹. Het Grondwettelijk Hof zat daarmee op dezelfde lijn als het EHRM. Het EHRM heeft de laatste jaren haar rechtspraak echter wel verstrengd: het kijkt niet langer of de inbreuken dezelfde wezenlijke bestanddelen hebben, wel of de feiten die aan de vervolging ten grondslag liggen identiek of in hoofdzaak dezelfde zijn. Met andere woorden: het EHRM kijkt niet meer naar de juridische kwalificatie, maar gaat na of het om dezelfde feiten gaat.²³² Wat het tweede knelpunt betreft, verschillen de Raad van State en het EHRM dan weer van mening. Volgens de Raad is het schorsend karakter vereist²³³, volgens het EHRM brengt het niet-schorsend karakter van het beroep de verenigbaarheid met artikel 6 EVRM niet in gedrang.^{234, 235}

Ook het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie in het kader van administratieve geldboeten gaf aanleiding tot behoorlijk wat rechtspraak van de hogere rechtscolleges. In een arrest van 11 maart 2009 zette het Grondwettelijk Hof haar eigen rechtspraak over vermeende verschillen in behandeling tussen enerzijds strafsancities en anderzijds administratieve sancties tot dan toe op een rijtje. Daarnaast kreeg het Grondwettelijk Hof in 2011 een aantal relevante prejudiciële vragen voorgeschied met betrekking tot de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Is er een strijdigheid indien de bedragen van een administratieve geldboete hoger liggen dan die van een strafrechtelijke geldboete? Is er een strijdigheid omdat de administratieve overheid die de boete oplegt geen

²²⁹ Indien "herzien" zou inhouden dat de rechter enkel manifeste onwettigheden zou kunnen censureren, volstaat dat niet om te voldoen aan de waarborgen van artikel 6 EVRM: S. BOULLART, "De ene volle rechtsmacht is de andere niet: over volle en minder volle rechtsmacht" in S. LUST en M. NIHOUL (ed.), *10 jaar CDPK – Publiekrecht over de drempel van het millennium*, Brugge, Vanden Broele 2007, 253.

²³⁰ Inzake BTW: Cass. 24 januari 2002, AR C.00.0234.N-C.00.0442.N/1.

²³¹ Arbitragehof 26 april 2007, nr. 67/2007.

²³² EHRM, *Zolotukhin v. Rusland*, 2009.

²³³ Handelend over administratieve geldboeten tegen misbruiken op de financiële markt: Wetsontwerp betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, *Parl.St.* Kamer, 2001-2002, nr. 50 1842/1, 290-291.

²³⁴ Handelend over de tenuitvoerlegging van een beslissing waarbij een belasting/belastingtoeslag werd opgelegd terwijl er nog geen uitspraak was over het beroep tegen deze beslissing: EHRM, *Janosevic v. Zweden*, 2002.

²³⁵ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 855-856.

gebruik kan maken van artikel 159 van de Grondwet, terwijl de justitiële rechter dat wel kan? Is er een strijdigheid omdat de administratieve overheid geen prejudiciële vragen kan stellen, daar waar de justitiële rechter dat wel kan? Kan er sprake zijn van een strijdigheid in geval de administratieve procedure die de beslissing voorafgaat minder waarborgen biedt dan de strafprocedure? Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat er in geen van deze gevallen sprake was van een schending van het gelijkheidsbeginsel. Een schending zou er volgens het Hof wel zijn indien een administratieve procedure *“het niet toelaat rekening te houden met verzachtende omstandigheden die het mogelijk maken een geldboete op te leggen die lager is dan het daarin vastgelegde minimumbedrag van de geldboete”*.²³⁶

Rechtsbescherming via de hoven en de rechtbanken

Eerder werd reeds aangehaald dat de GAS-boete de enige gemeentelijke administratieve sanctie is die door de gewone rechter getoetst wordt. De andere gemeentelijke administratieve sancties worden door de Raad van State getoetst.²³⁷ Ook de in artikel 31, §1 Nieuwe GAS-wet beschreven omvang van de controlebevoegdheid van de politierechtbank en jeugdrechtbank werd al uit de doeken gedaan: een controle van wettigheid en proportionaliteit; niet van opportuniteit. De wettigheid valt uiteen allerlei bestanddelen die eerder al aan bod kwamen. Enkele voorbeelden: Wordt het toepassingsgebied *ratione personae* gerespecteerd, met name geen GAS-boeten voor minderjarigen jonger dan 14? Was de vaststellend/sanctionerend ambtenaar wel bevoegd? Wordt de toepasselijke procedure regelmatig doorlopen? Is de boete niet hoger dan maximaal toegelaten? Wordt het recht van de overtreder die een boete opliep van meer dan 70,00 euro om gehoord te worden gerespecteerd? Is aan de formele motiveringsplicht voldaan? Opgemerkt dient te worden dat de rechterlijke controle behoorlijk omvangrijk is, hetgeen de grens met opportuniteitscontrole zeer dun maakt. Indien de rechter zich in de plaats zou stellen van het bestuur wordt de scheiding der machten geschonden.²³⁸

De rechterlijke controlebevoegdheid van artikel 31, §1 Nieuwe GAS-wet kan beschouwd worden als een verbijzondering van 159 Grondwet, waarover meer onder Vi, iii, a.

d. Interactie tussen de verschillende niveaus

Stel dat het Grondwettelijk Hof besluit de Nieuwe GAS-wet geheel dan wel gedeeltelijk te vernietigen. Wat gebeurt er dan met de akten en reglementen, dan wel rechtelijke beslissingen die er reeds uit voortspuiten?

²³⁶ GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011; Colloquium Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg, “Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie”, Brussel, 21 oktober 2011, 10-12, www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=928.

²³⁷ D. MAREEN, “De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties” in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 161.

²³⁸ F. SCHUERMANS, “Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten” in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 51-52.

Of stel dat de Raad van State een gemeentelijk reglement dat voorziet in GAS-sanctionering vernietigt. Wat gebeurt er met de GAS-boeten die op basis van dat vernietigde reglement opgelegd werden?

Die interactie tussen de verschillende rechtsbeschermingsniveaus is niet eenvoudig weer te geven; wel is zeker dat de artikelen 8 Bijz. W. op het Grondwettelijk hof en 14ter RvS-wet inzake een rol kunnen spelen.

Raad van State

Normaalgezien is het zo dat de vernietigde rechtshandeling geacht moet worden nooit bestaan te hebben. De Raad van State ontkent dus elk juridisch gevolg ervan, waarbij de administratieve overheid als het ware de verplichting opgelegd krijgt om het nodige te doen opdat de rechtstoestand welke bestond vooraleer het vernietigde besluit werd genomen in de mate van het mogelijke hersteld zou worden. Dit is een redenering die haar oorsprong vindt in de rechtspraak. Deze redenering geldt echter niet meer onverkort sinds de komst van artikel 14ter RvS-wet. Volgens dit artikel wijst de Raad zo nodig, en bij wege van algemene beschikking met een gelding erga omnes, die gevolgen van de vernietigde *verordeningsbepaling* aan welke als (voorlopig, voor de termijn die zijn vaststelt) gehandhaafd moeten worden. Er is rechtspraak die zegt dat de Raad dit slechts kan indien de verwerende partij de gevolgen die ze gehandhaafd wil zien, aanduidt, en verduidelijkt waarom en voor hoelang dat het geval zou moeten zijn.²³⁹

Wat betreft de nietigverklaring van verordeningsbepalingen, zijn er verschillende meningen te onderscheiden. Volgens sommige arresten moet uit de vernietiging van de verordening worden afgeleid dat de toepassingsbesluiten, zoals de opgelegde GAS-boeten, die het vernietigde algemeen voorschrift als directe grondslag hebben, na die vernietiging en ten gevolge ervan, geacht moeten worden van rechtswege en retroactief hun materiële rechtskracht te hebben verloren. Er blijft slechts een lege vorm over, ze moeten bijgevolg eveneens vernietigd worden geacht.²⁴⁰ Maar er is ook rechtspraak die er anders over denkt: de toepassingsbesluiten worden niet van rechtswege mee vernietigd, zij vormen op hun beurt het voorwerp voor afzonderlijke vernietiging.^{241, 242}

Grondwettelijk Hof

De terugwerkende kracht van een vernietigingsarrest van het Grondwettelijk Hof kan de rechtszekerheid ernstig in gevaar brengen. De vernietiging heeft weliswaar niet tot gevolg dat bestuurshandelingen en rechterlijke beslissingen die eruit voortspuiten of erop steunen automatisch uit de rechtsorde worden verwijderd, maar wel dat hun rechtsgeldigheid in het gedrang kan worden gebracht met toepassing van de artikelen 10 tot 18 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof.²⁴³

²³⁹ RvS 29 juni 2004, nr. 133.270; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1153.

²⁴⁰ Bijvoorbeeld RvS 14 november 1978, nr. 19.250.

²⁴¹ Bijvoorbeeld RvS 3 april 1980, nr. 20.237.

²⁴² A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1155-1156.

²⁴³ R. MOERENHOUT, "Art. 8 Bijz. W. van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof" in X, *Publiek procesrecht. Artikelsgewijs*

Het hierboven becommentarieerde artikel 14ter RvS-wet is een woordelijke herhaling van artikel 8, tweede lid van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof. De redenering is aldus analoog: het Hof kan, indien het dat nuttig acht, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van een vernietigde bepaling aanwijzen dewelke als definitief of voorlopig gehandhaafd moeten worden beschouwd. De handhavingsbevoegdheid voor beide rechtscolleges kent dan ook eenzelfde doel: de nefaste gevolgen van een vernietiging ondervangen, zodat de rechtszekerheid niet het gedrang komt en er geen juridisch vacuüm ontstaat.²⁴⁴

ii. De rechtsstaat

België wordt traditioneel een “rechtsstaat” genoemd. Dit begrip komt niet letterlijk terug in de Grondwet of in het EVRM, maar uit artikel 144 van de Grondwet kan impliciet worden afgeleid dat de overheid net als haar burgers aan het objectief recht onderworpen is. Op die manier wordt er een waarborg tegen willekeur ingebouwd.²⁴⁵ Die onderworpenheid aan het objectieve recht impliceert de inachtneming van de scheiding der machten en de hiërarchie der normen, daar deze beginselen erop gericht zijn fundamentele rechten en vrijheden te vrijwaren.²⁴⁶

Een meer diepgaande bespreking van het principe van scheiding der machten volgt onder tussentitel VI, iii. Eerst wordt er dieper ingegaan op de verenigbaarheid van GAS met enkele fundamentele rechten en vrijheden. De keuze gaat uit naar een bespreking van het recht op vergadering en vereniging, het recht op vrije meningsuiting en de rechten van het kind omwille van de actuele relevantie van deze onderwerpen: deze rechten en vrijheden hebben de rol van protagonist in de hangende beroepen tot vernietiging voor het Grondwettelijk Hof en leverden de afgelopen jaren opmerkelijke verhalen in de media op. Hierbij moeten we in het achterhoofd houden dat beperkingen aan grondrechten volgens het EHRM steeds (1) bij wet voorzien moeten zijn, (2) een wettig doel moeten nastreven en (3) noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving (de vraag naar proportionaliteit).²⁴⁷

a. Het recht op vrijheid van vergadering en vereniging

Het recht op vrijheid van vergadering en vereniging heeft meerdere wettelijke grondslagen. Zo is er artikel 11 EVRM, artikel 21 BUPO en artikel 12, §1 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Ook in artikel 26 van de Belgische Grondwet is de waarborg verankerd.

“Vergaderingsvrijheid” is een ruim begrip: het betreft bijeenkomsten met een willekeurig maar noodzakelijk vreedzaam doel (politiek, economisch, cultureel, ...), bestaande uit een bepaald publiek, georganiseerd op een moment naar keuze. Wanneer de bijeenkomsten een duurzaam en regelmatig terugkerend karakter hebben, spreekt men eerder van “vereniging”.²⁴⁸

commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer, Antwerpen, Kluwer, losbl., bijwerking tot 1 januari 1999, 32.

²⁴⁴ S. VERSTRAELEN, “Het eerste gewin is kattenspin. De onzekere toekomst van artikel 14ter RvS-wet” (noot onder GwH 9 februari 2012, nr. 18/2012), *TBP* 2012, afl. 6, (356) 356.

²⁴⁵ J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid: onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, Die Keure, 2011, 10-11.

²⁴⁶ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 66.

²⁴⁷ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 795-798.

²⁴⁸ G. PLAS, *Het vergaderingsrecht, de ordehandhaving en de bestuurlijke overheden*, Kortrijk-Heule, UGA, 1999, 18-19.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen private vergaderingen in besloten plaatsen, openbare vergaderingen in besloten plaatsen en openbare vergaderingen in open lucht.²⁴⁹ De vergaderingen in open lucht, die bijvoorbeeld de vorm van betogingen of optochten kunnen aannemen, blijven ten allen tijde volledig onderworpen aan politiewetten. Mogelijks kan een voorafgaande instemming door de burgemeester vereist zijn; dit opdat de gemeente in de gelegenheid zou zijn de nodige maatregelen te treffen voor het behoud van orde en rust op haar grondgebied. De gemeente is namelijk verplicht tot ordehandhaving op grond van artikel 135, §2 N.Gem.W. Er kan geen voorafgaande toelating gevraagd worden indien de vergadering op een gesloten, overdekte plaats en op een vreedzame, ongewapende manier plaatsvindt, waarbij de deelnemers zich gedragen naar de wetten van de uitoefening van het recht. Die "wetten" slaat op de reglementaire maatregelen die de bevoegde overheid kan uitvaardigen in het belang van de openbare orde; bijvoorbeeld door de gemeenteraad uitgevaardigde politieverordeningen.²⁵⁰

De bestuurlijke overheid mag zich op geen moment inlaten met de opportuniteit van de inhoud van de vergadering; dit zou strijdig zijn met het recht op vrije meningsuiting en zou neigen naar censuur.²⁵¹ Wanneer de gemeente maatregelen neemt, dienen die te slaan op de materiële openbare orde – niet de morele.²⁵²

Een voorbeeld uit de actualiteit waarbij het GAS-systeem op gespannen voet kwam te staan met het recht op vrijheid van vergadering en vereniging dateert van 2011. Geneeskunde voor het Volk vzw en partij PVDA+ voerden actie te Antwerpen om het stadsbestuur, dat net op dat moment gemeenteraad hield, te overtuigen om een griepvaccinatiecampagne te voeren voor 65-plussers. De organisatie kreeg geen toestemming om de vergadering door te laten gaan op de Grote Markt; de vergadering mocht van de stad wel plaatsvinden op het Steenplein. De organisatie zakte toch af naar de Grote Markt en koos ervoor voorbijgangers een gratis griepvaccin aan te bieden en toe te dienen in een op het marktplaatsplein gelegen café. Op basis van artikel 84 van de Antwerpse Code Gemeentelijke Politie-reglementen kreeg Geneeskunde voor het Volk een GAS-boete ten bedrage van 150,00 euro opgelegd. Dat artikel bepaalt immers dat het *"zonder schriftelijke en voorafgaande toestemming van de burgemeester, verboden is in openlucht en/of op de openbare weg, openbare vergaderingen, en manifestaties in te richten; alsook samenscholingen die zouden kunnen leiden tot ernstige overlast of tot een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, orde en rust."* Volgens de organisatie was de boete een politieke beslissing, te meer omdat de gemeente wel toestond dat de vergadering zou plaatsvinden op een locatie waar er veel minder passanten zouden zijn. De organisatie weigerde de boete te betalen, waarna de boete gehalveerd werd. De GAS-boete werd aangevochten en de organisatie haalde haar slag thuis voor de politierechtbank, maar om redenen die niet verband houden met het recht op vrijheid van vergadering en vereniging.²⁵³

²⁴⁹ G. PLAS, *Het vergaderingsrecht, de ordehandhaving en de bestuurlijke overheden*, Kortrijk-Heule, UGA, 1999, 43.

²⁵⁰ G. PLAS, *Het vergaderingsrecht, de ordehandhaving en de bestuurlijke overheden*, Kortrijk-Heule, UGA, 1999, 36-41.

²⁵¹ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 86-87; G. PLAS, *Het vergaderingsrecht, de ordehandhaving en de bestuurlijke overheden*, Kortrijk-Heule, UGA, 1999, 15-16.

²⁵² S. LIERMAN en P.-J. VAN DE WEYER, "Recente ontwikkelingen in de rechtspraak en de wetgeving over algemene bestuurlijke politiebevoegdheden van de gemeente" in VRG Alumni (red.), *Recht in beweging*, Antwerpen, Maklu, 2014, 45.

²⁵³ KAD, "Geneeskunde voor het Volk vecht GAS-boete aan", *De Standaard online*, 19 februari 2013, http://www.standaard.be/cnt/dmf20130219_00475528; Pol. Antwerpen, 19 maart 2013.

FLAMAND merkt op dat het Antwerpse politiereglement de begrippen "samenschooling" en "openbare vergadering" nogal losjes door elkaar gebruikt. Volgens FLAMAND is een samenscholingsverbod immers een administratieve maatregel van zeer tijdelijke en plaatselijke aard, die enkel in crisissituaties gerechtvaardigd kan worden. Omdat een samenscholingsverbod een ernstige inbreuk op het hierboven besproken fundamentele recht van vergadering en vereniging vormt, wordt het verbod en haar specifieke modaliteiten vooraf publiekelijk kenbaar gemaakt. PLAS voegt hieraan toe dat samenschooling zich van een vergadering (bijeenkomst) onderscheidt door haar statisch en weerspanning karakter, en doordat het ofwel zonder een vooraf bepaald doel geschiedt en aldus accidenteel is, ofwel een onwettig doel heeft, namelijk het veroorzaken van wanorde.²⁵⁴ In artikel 135, §2, 2° N.Gem.W. kan evenmin rechtvaardiging gevonden worden. "Samenkomen" mag immers niet verward worden met "samenscholen".²⁵⁵ Een veel gehoord punt van kritiek heeft te maken met het feit dat de toepassing van GAS willekeurig in de hand zou werken. Zo verwijst Liga voor Mensenrechten vzw in haar verzoekschrift tot vernietiging van de GAS-wet naar een krantenartikel van mei 2013, handelend over soortgelijke feiten in de stad Antwerpen. Hieruit blijkt dat de stad een niet aangevraagde mars van meer dan duizend voetbalsupporters, die passeerde over de Groenplaats en de Grote markt en uiteindelijk uitmondde in rellen op de Sinksenfoor, kennelijk wel gedoogde.²⁵⁶

In het kader van het recht op vergadering en vereniging dient ter volledigheid te worden vermeld dat de Nieuwe GAS-wet de mogelijkheid tot oplegging van een tijdelijk plaatsverbod introduceert. Het betreft geen GAS-boete, en komt om deze reden dan ook niet uitgebreid aan bod in dit onderzoek. Het is maatregel die de burgemeester kan treffen bij een verstoring van de openbare orde die veroorzaakt wordt door individueel of collectief gedrag, of bij herhaaldelijke inbreuken op de regelgeving en ordonnances 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. Zowel Vzw Liga voor Mensenrechten/asbl Ligue des Droits de l'Homme als ACV en ABVV menen de illegaliteit van deze maatregel te kunnen aantonen.

b. Het recht op vrijheid van meningsuiting

Het recht op vrijheid van vergadering en vereniging houdt indirect verband met het recht op vrijheid van meningsuiting. Vrije meningsuiting houdt immers ook in dat men zelf kan bepalen welk het geschikte moment en de geschikte plaats is om zijn of haar mening te uiten. Het recht vindt zijn grondslag in de artikelen 9 en 10 van het EVRM, artikel 18 en 19 van het BUPO, artikel 11, §1 van het Handvest van de Grondrechten van de EU en artikel 19 van de Grondwet.

RIMANQUE beschrijft het grondwettelijk recht op vrije meningsuiting inhoudelijk als *"de vrijheid van communicatie met een bepaald of onbepaald publiek en dit op elk gebied en met elk oogmerk; levensbeschouwelijk, politiek, artistiek, maatschappelijk, commercieel of recreatief"*. *"Daarbij mag*

²⁵⁴ G. PLAS, *Het vergaderingsrecht, de ordehandhaving en de bestuurlijke overheden*, Kortrijk-Heule, UGA, 1999, 17.

²⁵⁵ E. FLAMAND, "Gemeentelijke administratieve sancties tegen sociaal protest", *Juristenkrant*, afl. 244, 22 februari 2012, 12.

²⁵⁶ MILE, SARE en STDR, "Antwerpfans houden 'Mars van de Schande'", *Gazet van Antwerpen*, 28 mei 2013, <http://www.gva.be/regio-antwerpen-stad/antwerpen/vandaag-mars-van-de-schande-van-antwerp-fans.aspx>.

*elk middel worden aangewend dat dienstig kan zijn om een "boodschap" over te brengen aan een publiek: gesproken en geschreven woord, beeld, vertoning, muziek, symbolen en vlaggen."*²⁵⁷

In het licht van het EVRM worden beperkingen op het recht van vrije meningsuiting aanvaard, mits (1) er een wettelijke basis voor is, (2) de beperking een doel dient dat beschreven is in artikel 10, §2 EVRM (zijnde: "... nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare gedragingen en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen") en (3) de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Een arrest van de Raad van State dat verband houdt met de verenigbaarheid van een politieverordening van de gemeenteraad en het grondwettelijk recht op vrije meningsuiting, is het arrest Snellings.²⁵⁸ In het verzoekschrift van haar beroep tot nietigverklaring van een politieverordening van de stad Leuven wierp verzoekster op dat haar recht op vrije meningsuiting beperkt werd door de Leuvense politieverordening, die onder meer bepaalde dat er voor samenscholingen of groepsgewijze verplaatsingen in het openbaar een voorafgaande toelating vereist was (gevolgd door een uiteenzetting van de modaliteiten waaraan dergelijke aanvraag tot machtiging moet voldoen) (artikelen 1 en 2), dat de machtiging niet betekent dat de gemeente verantwoordelijk kan worden gehouden voor het verloop van de bijeenkomst en de machtiging overigens steeds kan intrekken (artikelen 3 en 4), dat er geen machtigingen kunnen worden toegestaan voor samenscholingen aan de privé-woningen van politieke, sociale of economische prominente personen (artikel 5), dat het gebruik van petitie of eisenbundels aan de privé-woningen van prominente personen enkel kan indien die persoon er zelf uitdrukkelijk en vooraf in toestemt en de documenten in ontvangst neemt (artikel 6). Het reglement bepaalde ook de straffen die staan op mogelijke inbreuken op het reglement (artikel 9). De Raad van State ging over tot vernietiging van de politieverordening op grond van volgende motivering "*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*

²⁵⁷ K. RIMANQUE, *De grondwet toelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 63.

²⁵⁸ RvS 19 februari 2002, nr. 103.730.

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".

De uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting en de verhouding met GAS kan verder nog worden toegelicht aan de hand van een praktijkvoorbeeld, daterend van december 2013. Er verscheen een online artikel op de website van de Franstalige krant La Meuse – Sud Presse, over een politieachtervolging die in mineur was afgelopen en waarbij de daders niet gevat werden. Zes personen plaatsten kritische opmerkingen over het politieoptreden bij het artikel; volgens De Standaard in de trend van *"Het is toch gemakkelijker versperringen op te trekken, PV's uit te schrijven voor stomiteiten en vooral zich Lucky Luke te wanen door de slimmerik uit te hangen tegenover eerlijke burgers"*.²⁵⁹ De personen in kwestie konden met naam en voornaam geïdentificeerd worden doordat het schrijven van een reactie op de website van La Meuse gekoppeld is aan een Facebook-account. Er werden processen-verbaal opgemaakt; het parket besloot niet te vervolgen maar door te verwijzen naar de sanctionerend GAS-ambtenaar van Verviers. De personen kregen allen een GAS-boete ten bedrage van 250,00 euro in de bus. De ambtenaar liet weten dat het beledigen van politie een strafbaar feit is in Verviers²⁶⁰, dat een sociaal netwerk tot de openbare ruimte behoort en aldus onderworpen is aan het politiereglement. Het is niet bekend welk gevolg er uiteindelijk aan de boete-oplegging gegeven werd.²⁶¹

Deze verrassende toepassing van GAS is wellicht wat kort door de bocht, aldus LEMMENS, die in een van zijn rechtswetenschappelijke artikelen uitlegt dat misbruiken van de meningsvrijheid via internet een moeilijk te beoordelen materie zijn aangezien onze grondwet niet is aangepast aan hedendaagse media. Zo is het voor te beginnen niet geheel duidelijk of communicatie via het internet bescherming geniet op grond van het klassieke artikel 19 van de Grondwet, dan wel valt onder artikel 25 van Grondwet handelend over vrijheid van drukpers en het verbod op censuur. Wel is zeker dat het Hof van Cassatie er een strikte toepassing van artikel 25 op nahoudt en de nadruk legt op het beperkt toepassingsgebied van het verbod op censuur – althans, dat kan afgeleid worden uit een arrest van 2 juni 2006 waarin het Hof zelfs televisie-uitzendingen aan het toepassingsbereik van artikel 25 onttrok. Het belang van de vrijheid van meningsuiting mag volgens de auteur niet onderschat worden: uit het feit dat het onderwerp in maar liefst drie grondwetartikels (9, 10 en 25) aan bod komt, kan men afleiden dat de Belgische grondwetgever deze vrijheid als een van de meest fundamentele vrijheden beschouwt.^{262, 263}

²⁵⁹ X., "Course-poursuite à Verviers: deux voitures de police finissent... dans le décor et le motard pourchassé prend la fuite!", *La Meuse*, 24 oktober 2013, <http://www.lameuse.be/842727/article/regions/verviers/actualite/2013-10-24/course-poursuite-a-verviers-deux-voitures-de-police-finissent-dans-le-decor>.

²⁶⁰ Art. 104quinquies, lid 1 politiereglement Verviers: *"Il est interdit de diriger contre des corps constitués ou des particuliers des injures autres que celles réprimées par le Code pénal."*

²⁶¹ J., VAN THILLO, "GAS-boetes kunnen helpen bij beheer sociale netwerken", *De Standaard online*, 3 december 2013, http://www.standaard.be/cnt/dmf20131203_00868805.

²⁶² Cass. 2 juni 2006, AR C.03.0211.F.

²⁶³ K. LEMMENS, "Misbruiken van de meningsuiting via internet: is het recht Web 2.0-compatibel? Pleidooi voor een technologie-neutrale bescherming van de uitingsvrijheid", *Orde Dag* 2010, afl. 49, (15) 15-22.

Het internet werd bestempeld als openbare ruimte, waardoor deze dan binnen het toepassingsbereik van de GAS-toepassing zou komen te liggen. Had de wetgever in 1999 bij de ontwikkeling van GAS het doel voor ogen om deze figuur toe te passen op feitelijkheden die zich voordoen op het internet? LEMMENS wijst in zijn artikel op het essentieel grensoverschrijdende karakter van het internet, hetgeen moeilijk te verenigen lijkt met het territoriaal en personeel toepassingsgebied van GAS. Het internet lijkt namelijk een platform te zijn dat duidelijk de gemeentegrenzen te overstijgt - hetgeen enkel mogelijk is in geval van regelingen getroffen voor meergemeentezones en dergelijke - en waar iedereen ter wereld zich toegang tot kan verlenen. Het enige territoriale aanknopingspunt in deze zaak is het feit dat het de politie van Verviers is die beledigd werd. Daarnaast is het ook zo dat internetgebruikers niet altijd even gemakkelijk te individualiseren of te traceren zijn.²⁶⁴ Zelfs het strafrecht hinken wat achterop als het op internetcriminaliteit aankomt, ondanks de inspanningen die de wetgever de laatste jaren al geleverd heeft om "oude" wetgeving beter op nieuwe media af te stemmen. We kunnen ons dus ten eerste afvragen of de GAS-boete wel het ideale instrument is voor het beheer van sociale netwerken.

c. De rechten van het kind

De meest gehoorde kritieken op de Nieuwe GAS-wet hebben ongetwijfeld te maken met de verenigbaarheid van GAS met de rechten van kinderen. Er vloeide vooral veel inkt over de "krachtlijnen" van de Nieuwe GAS-wet: de leeftijdsverlaging van zestien naar veertien jaar en de verhoging van het maximale boetebedrag (voor minderjarigen van 125,00 euro naar 175,00 euro). Om dit te compenseren voorziet de nieuwe wet in specifieke maatregelen om minderjarigen aan wie een administratieve sanctie wordt opgelegd te beschermen. De wetgever ging te werk op volgende vlakken: (1) de installatie van een informatieplicht in hoofde van de gemeenten waardoor minderjarigen vanaf veertien jaar en hun ouders of voogden kennis kunnen nemen van de mogelijke overtredingen en bijbehorende administratieve sancties²⁶⁵, (2) de mogelijkheid tot toepassing van de procedure van ouderlijke betrokkenheid waarbij door de ouders/voogd/verantwoordelijke voorgestelde educatieve maatregelen de administratieve vervolging teneinde kunnen brengen²⁶⁶, (3) de oplegging van maximaal 15 uur gemeenschapsdienst na een niet-geslaagde bemiddeling²⁶⁷, (4) de gratis terbeschikkingstelling van een advocaat voor overtreders jonger dan achttien jaar²⁶⁸, (5) het beroep voor de jeugdrechter of de Raad van State voor het tijdelijk plaatsverbod²⁶⁹, (6) meer nadruk op het feit dat de betaling van de boete gezien moet worden als een laatste strohalm en (7) een toepassing van artikel 4, §5 Nieuwe GAS-wet waarbij de gemeente die GAS wil toepassen op minderjarigen haar reglement eerst dient voor te leggen aan een orgaan met adviesbevoegdheid in jeugdzaken voor zover dit aanwezig is binnen de gemeente.^{270, 271} Tegenstanders halen ten eerste aan dat het GAS-systeem

²⁶⁴ K. LEMMENS, "Misbruiken van de meningsuiting via internet: is het recht Web 2.0-compatibel? Pleidooi voor een technologieneutrale bescherming van de uitingsvrijheid", *Orde Dag* 2010, afl. 49, (15) 15-16.

²⁶⁵ Art. 15 Nieuwe GAS-wet.

²⁶⁶ Art. 17 Nieuwe GAS-wet.

²⁶⁷ Art. 19 Nieuwe GAS-wet.

²⁶⁸ Art. 16 Nieuwe GAS-wet.

²⁶⁹ Art. 31 en 47 Nieuwe GAS-wet.

²⁷⁰ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 130-132.

²⁷¹ B. DE SMET, "Administratief sanctierecht voor minderjarigen" in X., *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Kluwer, losbl., bijwerking tot 1 februari 2014, (1) 21, 26-27, 29-30.

hiermee zichzelf onderuit haalt, doordat er op die manier van snel en efficiënt werken geen sprake meer is.²⁷² Anderzijds menen zij ook te kunnen aantonen dat de meeste van deze waarborgen in de praktijk niet zijn wat ze beogen. Zo wordt de procedure van ouderlijke betrokkenheid afgekeurd omdat het de deur opent voor willekeur. De bemiddeling stelt vaak niet veel meer voor dan het louter aanbieden van een alternatieve werkstraf; er is geen sprake van echte vrijwilligheid, hetgeen nog sterker tot uiting komt wanneer men zich realiseert dat het "slachtoffer" in de procedure (de gemeente) beslist of de bemiddeling al dan niet geslaagd is. De gratis advocaat en de mogelijkheid tot beroep bij de jeugdrechtbank betekenen een stap vooruit, ware het niet dat deze waarborgen ongekend zijn bij jongeren. Dit kan dan weer gelinkt worden aan het niet doeltreffend werken van de communicatie- en informatieplicht die op de gemeente rust; volgens de minister te verstaan als *"algemene sensibiliseringscampagne waaraan de gemeente een eigen invulling kan geven en waarvoor zij de volgens haar meest aangewezen communicatiemiddelen kan aanwenden"* – een gegeven waar de Raad van State niet voor niets vraagtekens bij plaatste.^{273, 274} Hieruit blijkt al dat een uitputtende en allesomvattende bespreking van de verenigbaarheid van GAS met de rechten van het kind niet past binnen het bestek van dit onderzoek, maar gerust op zich het voorwerp van een masterscriptie kan vormen. Toch kan er niet aan voorbijgegaan worden dat de combinatie van gemeentelijke administratieve sancties en jongeren een bijzonder actueel discussiepunt is.

Gepest door GAS?

Het lijkt er alleszins op dat de jeugd zich nu meer dan voordien geïrriteerd voelt door GAS. De inhoud van politiereglementen was vaak al specifiek afgesteld op feiten die mogelijk eerder eigen zijn aan het gedrag van jonge mensen: geluidsoverlast, nachtlawaai, zwerfvuil, wildplassen, vandalisme... Door de leeftijdsverlaging glippen er minder jeugdige overtreeders – voor zover die er al veel waren – door de mazen van het net. Evolueren naar de idee dat jong zijn en overlast veroorzaken hand in hand gaan, lijkt nochtans een brug te ver. Daarenboven mag niet uit het oog verloren worden dat jongeren een kwetsbare doelgroep vormen. Zeer jonge mensen kunnen nog niet alle wijsheid in pacht hebben; de meesten onder hen zijn allicht niet helemaal vertrouwd met de werking van GAS – een systeem dat zelfs voor de gemiddelde volwassene ondertussen een doolhof geworden is. Daarnaast is het zo dat jongeren nu eenmaal anders gebruik maken van de publieke ruimte, hetgeen natuurlijk geen vrijgeleide mag zijn voor het veroorzaken van overlast. Dr. Diederik COPS wijst tijdens de studiedag "Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS) en overlast"²⁷⁵ op het gevaar voor stigmatisering. De theorie van "early intervention" wijst uit dat overlast veroorzakend gedrag gezien wordt als een risicofactor voor later meer ernstig delinquent gedrag. Nochtans wordt niet elke jongere delinquent – wel bestaat het risico dat deze jongere door de aanpak binnen het GAS-kader gaat geloven delinquent te zijn en zich hiernaar gaat gedragen. COPS benadrukt dat er voor GAS geen plaats is aan het begin van de veiligheidsketen, maar het best gebruikt kan worden als sluitstuk van het veiligheidsbeleid.

²⁷² S. VAN AUDENHOVE en F. VANDER LAENEN, "GAS en minderjarigen: strookt dit met het IVRK?", *TJK* 2011, afl. 5, (281) 283.

²⁷³ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 2012-2013, nr. 53 2712/006, 79.

²⁷⁴ L. PICCART, "Jongeren en GAS. Een vraag naar duidelijkheid", *Agora*, maart 2014, jaargang 30, nr. 1, (35) 35-36, <http://www.wissel.be/site/images/stories/pdfs/Agoramaart2014.pdf>.

²⁷⁵ Studiedag "Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS) en overlast", KU Leuven Instituut voor de overheid, 28 november 2013.

Krachtlijn 1: een leeftijdsverlaging van veertien naar zestien jaar

Doorheen de ontstaansgeschiedenis van GAS is de leeftijdsgrens eerst gezakt van achttien naar zestien, om nu vervolgens te zakken naar veertien jaar. Er zijn zelfs voorstellen geweest met een pleidooi voor een verlaging naar twaalf jaar, maar deze hebben het niet gehaald.²⁷⁶ Hierbij is het belangrijk op te merken dat de eerste leeftijdsverlaging naar zestien jaar zelfs nooit grondig geëvalueerd werd; nochtans had het VN Comité voor de Rechten van het Kind België hierom verzocht. Het Comité uit haar bezorgdheid als volgt: *"While noting the amendment to the juvenile justice system by the Acts of 15 May and 13 June 2006, the Committee is concerned that the adoption previously recommended of a holistic approach to addressing the problem of juvenile crime advocated in the Convention, including with respect to prevention, procedures and sanctions, has not been taken into sufficient consideration by the State party. The Committee expresses particular concern that: (...) (g) Municipal administrative penalties may be imposed on children for anti-social behaviour outside the juvenile justice system."*²⁷⁷

Wat de reden voor een nieuwe leeftijdsverlaging betreft, heerst er onduidelijkheid. Dat deze er niet kwam op vraag van het middenveld is wel duidelijk: zowel de Vlaamse Jeugdraad, vzw Kinderrechtencoalitie, de Gezinsbond als vzw Liga voor Mensenrechten hadden ernstige twijfels bij het wetsontwerp. Volgens de memorie van toelichting hebben sommige gemeenten vastgesteld dat feiten van openbare overlast steeds vaker op jongere leeftijd gepleegd worden, maar die vaststelling wordt verder niet gestaafd.²⁷⁸ Zoals de cijfergegevens (zie V, iii, b) al aangaven is het aantal GAS-sancties dat effectief aan minderjarigen opgelegd wordt nochtans eerder marginaal. Het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) wijst erop dat de jeugddelinquentie de afgelopen vijftientig jaar niet is toegenomen²⁷⁹, een studie van het Vlaams Vredesinstituut wijst uit dat de cijfers niet in verhouding staan met de media-aandacht die eraan besteed wordt.^{280, 281}

Mogelijk moet het idee om een leeftijdsverlaging naar veertien jaar door te voeren gezien worden als een antwoord op de NERO-projecten – een initiatief vooral bekend in Antwerpen en Mechelen. Bij deze projecten dienen ouders van jongeren die GAS-overtredingen begaan en naar het politiecommissariaat moeten worden overgebracht een belasting te betalen. Op voorwaarde dat er samen met de jongere een overeenkomst met afspraken over toekomstig gedrag ondertekend

²⁷⁶ Bijvoorbeeld: Wetsvoorstel tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming wat de gemeentelijke administratieve sancties betreft, *Parl. St.* Kamer, 2007-2008, nr. 52 1269/001, 4.

²⁷⁷ Kinderrechtencommissariaat, Advies aan de Commissie voor Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, 15 april 2013, 1, http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2012_2013_5_advies_gas.pdf; S. VAN AUDENHOVE en F. VANDER LAENEN, "GAS en minderjarigen: strookt dit met het IVRK?", *TJK* 2011, afl. 5, (281) 281-282; Comité voor de Rechten van het Kind, "Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding observations: Belgium", 25 mei-11 juni 2010, 54e zitting, randnr. 82, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRICAqhKb7yhsK8r1vpHio%2fg7Mp83cTcS1c05QT5mnR5thnCrmZ3uitpq9%2fANfxMfS0dGWqJIH76%2bJZ%2f9Ef3M18BxdhvcysWt%2fQeq%2bNM%2bsxSi2tTKV68x7DC>.

²⁷⁸ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *Parl. St.* Kamer, 2012-2013, nr. 53 2712/006, 15.

²⁷⁹ M. VANDENDRIESSCHE en C. VANNESTE, "De Directie van de operationele politieveldinformatie en het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie reageren op het gebruik dat gemaakt werd van bepaalde statistische gegevens met betrekking tot jeugddelinquentie", FOD Justitie, 23 maart 2009, http://justitie.belgium.be/nl/nieuws/persberichten/news_pers_2009-03-23_1.jsp?referer=tcM:265-139282-64.

²⁸⁰ Vlaams Vredesinstituut, Onderzoek naar jonge daders en slachtoffers van geweld in Vlaanderen, maart 2012, 9, http://vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/rapport_jonge_daders_en_slachtoffers_van_geweld_in_vlaanderen_web_2.pdf.

²⁸¹ Kinderrechtencommissariaat, Advies aan de Commissie voor Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, 15 april 2013, 1 en 3, http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2012_2013_5_advies_gas.pdf.

wordt, wordt er in een belastingvrijstelling voorzien. Het systeem van "combi-taks", zoals het genoemd wordt, is volgens auteur VROMAN een straf in de zin van het EVRM. De auteur is uiterst kritisch over NERO omdat het aldus zijn argumentering de waarborgen van artikel 6 EVRM (recht op een eerlijk proces) en artikel 40 IVRK (recht op een menswaardige behandeling aangepast aan diens leeftijd) overboord gooit. Daarenboven wordt de regeling van artikel 84 van de Jeugdbeschermingswet (MOF vergemakkelijkt wegens gemis aan toezicht door diegene die de minderjarige in bewaring heeft) genegeerd; door een beroep te doen op de combi-taks riskeert men niet meer te kunnen vervolgen op basis van artikel 84 omwille van non bis in idem.²⁸²

Krachtlijn 2: een verhoging van het maximum boetebedrag

De wetgever trok niet enkel voor minderjarigen het maximale boetebedrag omhoog, doch is het vooral voor wat de toepassing van GAS op minderjarigen betreft een niet voor de hand liggende keuze. De wetgever geeft aan dat de betaling van een GAS-boete voor feiten gepleegd door een minderjarige dader slechts een laatste strohalp mag zijn nadat gebleken is dat een beroep op de specifiek voor jongeren vernieuwde modaliteiten (bemiddeling, ouderlijke tussenkomst of gemeenschapsdienst) niet konden baten, maar gaat anderzijds wel voluit voor een verhoging van de maximumboete.

Wat betreft de hoogte van een GAS-boete kan men zich afvragen hoe de wetgever tot de forfaitaire maximumbedragen van respectievelijk 175,00 en 350,00 euro gekomen is, en aan de hand van welke criteria bepaald wordt welk bedrag de overtreder boven het hoofd hangt bij overtreding van de verschillende bepalingen van een GAS-reglement. Op de eerste vraag kan niet meteen een antwoord geformuleerd worden. Het wetsontwerp van de Nieuwe GAS-wet legt alvast wel uit dat het de sanctionerend ambtenaar is die de hoogte van de boete bepaalt, rekeninghoudend met de ernst van de feiten en het eventuele geval van recidive. De ambtenaar dient daarbij het evenredigheidsprincipe te respecteren.²⁸³ SCHRAM en LIEVENS halen aan dat de verhoging van de geldboete gezien kan worden als een indexaanpassing, dit omdat de GAS-boeten sinds hun ontstaan in 1999 nog niet waren aangepast.²⁸⁴

Voorwerp van beroep tot vernietiging

In het kader van de Voetbalwet besliste het Grondwettelijk Hof – toen nog Arbitragehof – al eens dat het sanctioneren van minderjarigen door middel van geldboeten de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schond.²⁸⁵ Maar vier jaar later, in haar arrest van 18 januari 2006, aanvaardde het Hof de toepassing van gemeentelijke administratieve geldboeten voor minderjarigen (in deze periode lag de leeftijdsgrens op zestien jaar), na een concrete toetsing van de evenredigheid van de maatregelen aan de door de wetgever beoogde doelstellingen.²⁸⁶

²⁸² F. VROMAN, "GAS en minderjarigen: gemeenten omzeilen rechtswaarborgen", *TJK* 2011, afl. 5, (285) 288-291.

²⁸³ Wetontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 2012-2013, nr. 53 2712/006, 9.

²⁸⁴ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 129.

²⁸⁵ Arbitragehof 6 november 2002, nr. 155/2002, overw. B.7.3 en B8.

²⁸⁶ T. DE SUTTER, "Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?", *TBP* 2007, afl. 3, (131) 148.

De leeftijdverlaging van zestien naar veertien jaar wordt aangekaart in het beroep tot vernietiging uitgaande van vzw Liga voor Mensenrechten/asbl Ligue des Droits de l'Homme.²⁸⁷

Het artikel van VROMAN bespreekt de ten tijde van het publiceren (2002) hangende wetsvoorstellen met betrekking tot de verlaging van de leeftijddrempel naar veertien of zelfs twaalf jaar, en anticipeert op het standpunt van het Grondwettelijk Hof. Hij lijkt te verwachten dat het Grondwettelijk Hof gaat vasthouden aan een grens op zestien jaar daar de Jeugdbeschermingswet reeds voorziet in gevallen waarbij zestienplussers volgens het gemene recht voor de gewone hoven en rechtbanken gebracht worden; hij voorspelt aldus dat de huidige regeling strijdig bevonden gaat worden met onder meer de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.²⁸⁸

iii. Scheiding der machten

De federale wetgevende macht wordt uitgeoefend door Koning, Kamer en Senaat. De federale uitvoerende macht rust bij de Koning en de rechterlijke macht wordt uitgeoefend door de hoven en rechtbanken. Deze scheiding der machten komt voor in moderne, democratische grondwetten en heeft tot doel de staatsmacht te matigen. Scheiding der machten is een ongeschreven algemeen rechtsbeginsel dat aan meerdere grondwetsbepalingen ten grondslag ligt: artikel 36, 37 en 40, eerste lid. In de Belgische Grondwet is de scheiding der machten niet heel strikt opgevat; het houdt enkel in dat elk van de drie machten zich met haar hoofdfunctie moet bezighouden.²⁸⁹

Ook wat de bevoegdheden van de machten betreft dient een onderscheid te worden gemaakt. De federale wetgevende macht heeft een residuaire bevoegdheid; de uitvoerende en rechterlijke macht hebben toegewezen bevoegdheden.²⁹⁰ De toegewezen bevoegdheden van de uitvoerende macht hebben vaak te maken met het opstellen van verordeningen en besluiten noodzakelijk voor de uitvoering van wetten. Dat de gemeente inzake GAS als wetgever, rechter en eventueel ook nog eens als partij optreedt in hetzelfde geding is veel gelezen oneliner. Het is immers de gemeenteraad die de reglementen opstelt, in de meeste gevallen levert de gemeente de sanctionerend ambtenaar en het is niet ondenkbaar dat de gemeente zelf slachtoffer zou worden van overlastgedrag. Wanneer het bestuur aan repressieve rechtshandhaving doet, zoals dat gebeurt via GAS, voert het een typisch rechterlijke taak uit. Maar dat kan, want er staat nergens geschreven dat rechtshandhaving een exclusief rechterlijke taak zou zijn.²⁹¹ Wanneer we de verhouding tussen GAS en artikel 6 EVRM van nader bij bekijken, leren we van de hogere rechtscolleges dat een GAS-boete onder bepaalde voorwaarden een straf in de zin van artikel 6 EVRM kan uitmaken. Dit activeert het feit dat de aan een straf verbonden waarborgen gegarandeerd moeten worden, en dat er een beroep met volle rechtsmacht open dient te staan waarbij de wettigheid en proportionaliteit van de boete gecontroleerd kunnen worden en de boete

²⁸⁷ Zie VI, i, a, laatste middel.

²⁸⁸ F. VROMAN, "GAS en minderjarigen: gemeenten omzeilen rechtswaARBorgen", *TJK* 2011, afl. 5, (285) 293.

²⁸⁹ J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid: onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, Die Keure, 2011, 5-7.

²⁹⁰ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 250.

²⁹¹ L. DE GEYTER, "Een mensenrechtelijke benadering van het fenomeen van de bestuurlijke sancties. Een analyse van de rechtspraak van het Arbitragehof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens" in M. SANTENS (ed.), "Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit", Brugge, Die Keure, 2005, 109.

desgevallend hervormd kan worden. De politierechter en jeugdrechter kunnen wel degelijk de wettigheid en proportionaliteit controleren, en de boete desgevallend bevestigen dan wel herzien. Over de vraag of de waarborgen verbonden aan een straf even goed gegarandeerd kunnen worden als bij een klassieke strafrechtelijke procedure kan eventueel gediscussieerd worden, al was het maar omdat artikel 31, §1 Nieuwe GAS-wet bepaalt dat het een burgerlijke procedure betreft. Zij die twijfelen aan de bestaanbaarheid van GAS met het algemeen rechtsbeginsel van scheiding der machten, twijfelen in principe over het feit of de in artikel 6, §1 EVRM beschreven waarborg van onafhankelijkheid van de sanctionerend ambtenaar wel gegarandeerd kan worden. Het nieuwe KB speelt daar op in (zie III, ii, a), maar men kan zich afvragen of dit voldoende is. Alleszins, indien GAS deze test niet slaagt, zal men ook de soortgelijke systemen van administratief sanctioneren zoals in het milieurecht, het sociaal recht en de Voetbalwet eens aan een doorlichting moeten onderwerpen.²⁹²

Bovendien kan bovenstaande redenering kracht worden bijgezet door het feit dat de Raad van State geen opmerkingen formuleerde met betrekking tot een eventuele schending van het beginsel van scheiding der machten.²⁹³

Wanneer in 2012 aan de vice-eerste minister en minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke kansen de vraag gesteld werd in hoeverre GAS verenigbaar was met het beginsel van scheiding der machten, werd volgend antwoord gegeven: *“Er kan geen sprake zijn van een schending van het principe van de scheiding der machten - voor zover hier al sprake is van een zogenaamde rechterlijke macht aangezien we te maken hebben met administratieve sancties die worden opgelegd door een gemeentelijke ambtenaar. Er is immers een strikte scheiding tussen enerzijds de gemeenteraad die bevoegd is om de sanctioneerbare gedragingen te omschrijven in een gemeentelijk reglement of verordening en anderzijds de gemeentelijke (of provinciale) ambtenaar die de uiteindelijke sanctie oplegt. Het zijn derhalve twee onderscheiden instanties.”*²⁹⁴

a. Artikel 159 van de Grondwet

Om de machten in evenwicht te houden is er voorzien in een stelsel van wederzijdse controle tussen de wetgevende, rechterlijke en uitvoerende macht. Artikel 159 van de Grondwet speelt daar een belangrijke rol in. De rechterlijke macht controleert aan de hand van dit artikel de wettigheid van de besluiten en verordeningen van de uitvoerende macht. Men noemt artikel 159 ook wel eens het “sluitstuk” van de rechtsbescherming.²⁹⁵ Ook artikel 159 van de Grondwet mag als een algemeen rechtsbeginsel beschouwd worden.²⁹⁶ Artikel 159 van Grondwet kan het best ontleed worden aan de hand van een aantal vragen.

²⁹² A. KEEREMAN, “GAS-ambtenaren geven tegengas”, *Juristenkrant*, afl. 283, 12 februari 2014, (8) 8.

²⁹³ Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer, 2012-2013, nr. 53 2712/006, 34.

²⁹⁴ *Vr. en Antw.* Senaat, 12 maart 2012, nr. 5-5844 (B. ANCIAUX).

²⁹⁵ J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid: onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, Die Keure, 2011, 7.

²⁹⁶ J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid: onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, Die Keure, 2011, 19-20.

Wie mag artikel 159 van de Grondwet toepassen?

De exceptie van illegaliteit omvat een grondwettelijk recht en plicht voor alle met eigenlijke rechtspraak belaste organen om bestuurshandelingen buiten toepassing te laten indien ze onrechtmatig zijn. De exceptie raakt de openbare orde, hetgeen met zich meebrengt dat het artikel ambtshalve dient te worden toegepast. Dit omvat o.a. de gewone hoven en rechtbanken (toegepast op GAS: de politierechtbank en jeugdrechtbank) en de administratieve rechtscolleges (toegepast op GAS: de Raad van State).²⁹⁷ Soms kan er een uitzondering gemaakt worden voor wat betreft de "alle met rechtspraak belaste organen". Wanneer een bestuurshandeling zodanig grof onrechtmatig is en wettelijk erkende belangen schaadt, mag zelfs een orgaan van actief bestuur de onrechtmatige regel buiten toepassing laten – dit is de theorie van de onbestaande rechtshandeling. Dit vraagt wel om een restrictieve aanpak.²⁹⁸ Indien het een gewone onwettigheid (en dus geen grove) betreft, mogen besturen de bestuurshandeling niet op eigen houtje buiten toepassing laten, maar niets verbiedt een gemeente om een bepaling in een eigen reglement waaraan een onwettigheid kleeft af te schaffen. Toezichthoudende overheden mogen van de Raad van State artikel 159 toepassen zelfs indien het geen onbestaande bestuurshandeling is; het Hof van Cassatie gaat voorlopig nog niet in mee in die redenering.²⁹⁹

Wat is het voorwerp van de toepassing van artikel 159 van de Grondwet?

Het artikel verwijst naar "de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen". Aldus komen zowel GAS-boeten als GAS-reglementen in aanmerking.

Waaraan worden bestuurshandelingen getoetst?

De rechtmatigheid van de bestuurshandeling wordt getoetst aan het recht "als zodanig", waarmee wetten in de materiële zin bedoeld worden. Er dient overeenstemming te zijn met formele wetten en rechtsnormen van gelijke of hogere rang.³⁰⁰ De wettigheidscontrole van artikel 159 omvat zowel een controle van de interne als de externe wettigheid; niet van de opportuniteit. De interne wettigheid heeft te maken met inhoud van de beslissing: is er een inhoudelijke strijdigheid met hogere rechtsnormen of is er sprake van machtsafwending in hoofde van de steller? Ook de materiële motiveringsplicht mag hieronder gerekend worden. De externe wettigheid betreft bijvoorbeeld de vraag naar de bevoegdheid van de steller van de handeling of de vraag naar formele motivering.³⁰¹

Wat is het gevolg van de toepassing van artikel 159 van de Grondwet?

Het gevolg betreft enkel de niet-toepassing van de administratieve akte in dat concrete geschil; er komt geen vernietiging aan te pas. De handelingen zullen pas uit de rechtsorde verdwijnen wanneer de overheid ze intrekt of wanneer ze vernietigd worden in het kader van een

²⁹⁷ J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid: onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, Die Keure, 2011, 171, 178 en 372.

²⁹⁸ J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid: onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, Die Keure, 2011, 198.

²⁹⁹ RvS 29 april 2008, nr. 182.591, overw. 2.3.2.1.; J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid: onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, Die Keure, 2011, 200-201.

³⁰⁰ J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid: onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, Die Keure, 2011, 319-320.

³⁰¹ J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid: onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, Die Keure, 2011, 332-342.

annulatieberoep. Dit roept nog enkele niet voor de handliggende vragen op.

Moet het volledige reglement buiten toepassing worden gelaten indien er slechts een of enkele bepalingen aangetast zijn? Er moet maar buiten toepassing gelaten worden *in zoverre* er een onwettigheid is. Indien een GAS-reglement hogere geldboetes inschrijft dan wettelijk toegelaten maakt dit niet het volledige reglement onwettig, en zal er nog steeds bestraft kunnen worden maar slechts ten belope van het wettelijk toegelaten maximumbedrag. Voor het overige gaat de redenering als volgt: de rechter dient na te gaan of de gehele regeling is aangetast (is het een onsplitsbaar geheel?), en, of het aangetaste gedeelte van de regeling afgezonderd kan worden.³⁰²

Wat moet de overheid doen nadat artikel 159 werd toegepast? Op overheid rust de verplichting om de onwettigheid weg te werken binnen een redelijke termijn, al zal dat niet altijd mogelijk zijn.³⁰³ Zo zijn er regels verbonden aan de intrekbaarheid van bestuurshandelingen.

Wanneer artikel 159 toegepast wordt op een GAS-reglement, heeft dit dan ook de onwettigheid van de daaruit voortvloeiende GAS-boete tot gevolg? De onwettigheid van een bestuurshandeling die de grondslag vormde voor een andere bestuurshandeling heeft niet automatisch de onwettigheid van die laatste bestuurshandeling tot gevolg. THEUNIS, geïnspireerd door een arrest van het Hof van Cassatie³⁰⁴, merkt op dat er uitzonderlijk naar een andere grondslag gezocht worden. Een vroeger reglement, dat mogelijk niet met een onwettigheid kampte, kan in het concrete geval herleven indien ook de bepaling waarbij het destijds opgeheven werd buiten toepassing gelaten werd. Vaak zal dergelijke alternatieve grondslag echter niet voor handen zijn, en ontstaat er een leemte. Het antwoord op de vraag of de rechter die leemte mag opvullen, polst naar waar de grens met opportuniteit getrokken dient te worden.³⁰⁵

³⁰² Cass. 25 oktober 1985, AR F.1202.N; Cass. 16 november 2006, F.05.00.72F; J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid: onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, Die Keure, 2011, 383-384.

³⁰³ J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid: onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, Die Keure, 2011, 395-396.

³⁰⁴ Cass. 14 februari 2005, S.04.0147.F.

³⁰⁵ J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid: onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, Die Keure, 2011, 392-394.

b. Draineren naar de Vrederechter: een alternatief?

Zoals reeds werd uiteengezet mag boeteoplegging door een ambtenaar geen probleem zijn, zolang er maar een beroep bij een rechter met volle rechtsmacht openstaat. Daarnaast werd ook al aangehaald dat artikel 159 van de Grondwet als sluitstuk in de rechtsbescherming waakt over de interne en externe wettigheid. Toch gaan er inzake GAS regelmatig stemmen op over dat men zich er allicht comfortabeler bij zou voelen, moest de beoordeling van inbreuken op overlastbepalingen overgelaten worden aan een meer onafhankelijke instantie.³⁰⁶ Dit ondanks het feit dat de Nieuwe GAS-wet inzet op kwalificatie- en onafhankelijkheidsvereisten voor sanctionerend ambtenaren, in het nieuwe KB van 21 december 2013. Tijdens het Hasselts GAS-debat dd. 10 oktober 2013 werd het idee geopperd om de GAS-systematiek met sanctionerend ambtenaren en gemengde inbreuken achterwege te laten. Zo zou men een systeem kunnen uitbouwen waarbij feiten van overlast naar de Vrederechter doorgeschoven worden. Deze rechter staat het dichtst bij het volk en zou daarom het best geplaatst zijn om kennis te nemen van *"voornamelijk individuele, materiële gedragingen die het harmonieuze verloop van de menselijke activiteiten kunnen verstoren en de levenskwaliteit van inwoners van een gemeente, week, straat, kunnen beperken op een manier die de normale druk van het sociale leven overschrijdt"*. De oproeping in verzoening is de Vrederechter niet vreemd, zodat de idee van nadruk op bemiddeling nog steeds meegedragen zou kunnen worden. Daarenboven werd de Vrederechter - door de oprichting van de familie- en jeugdrechtsbank in het kader van de hervorming van het personen- en familierecht³⁰⁷ - recent een aantal bevoegdheden ontnomen. Dit heeft mogelijk ruimte gecreëerd voor een nieuw luik van bevoegdheden. Voor wat betreft de zwaardere feiten, de gemengde inbreuken, zou men kunnen opteren voor een versterking van de figuur van het openbaar ministerie.

³⁰⁶ T. VAN DEN HENDE, "Strafrecht licht tegen overlast is overbodig", *Juristenkrant*, afl. 191, 10 juni 2009, (10) 10.

³⁰⁷ Wet van 30 juli 2013 betreffende de invoering van een familie- en jeugdrechtsbank, *BS* 27 september 2013 (inwerkingtreding: 1 september 2014).

VII. CONCLUSIE

Een antwoord op de onderzoeksvraag

In deze masterscriptie werd getracht met voorgaande analyse iets te zeggen over de verenigbaarheid van GAS-boeten met de fundamenteën van onze Belgische rechtsbestel, meer precies vanuit het perspectief van legaliteit, de rechtsstaat en scheiding der machten. Uit de bevindingen van hoofdstuk VI, kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

Wat betreft het aspect legaliteit ...

... van de Nieuwe GAS-wet. De verschillende verzoekschriften houdende het beroep tot vernietiging, uitgaande van verschillende verzoekers, leggen elk de nadruk op verschillende pijnpunten. De vermeend geschonden referentienormen zijn aldus uiteenlopend: artikelen van het EVRM, het BUPO, het Internationaal Verdrag inzake De Rechten van het Kind, de Grondwet alsook algemene rechtsbeginselen passeren de revue. Dat het Grondwettelijk Hof zich zal storen aan de niet zo stabiele bevoegdheidsfundamenteën inzake GAS lijkt niet heel waarschijnlijk. Dat probleem is reëel, maar niet nieuw en niet eigen aan de Nieuwe GAS-wet. Ook lijkt het niet waarschijnlijk dat het Hof zou oordelen dat er sprake is van een ongerechtvaardigde, ongelijke behandeling (administratiefrechtelijk/strafrechtelijk); zou ze hier toch een punt van maken dan zou ze ingaan tegen haar arrest van 30 maart 2011 (zie VI, i, c, strafrechtelijke waarborgen). Wel nieuw zijn o.a. de leeftijdsverlaging, de beschermingswaarborgen hieraan verbonden, de nieuwe alternatieven zoals de gemeenschapdienst en de procedure van ouderlijke betrokkenheid, de verhoging van het maximale boetebedrag en het GAS-register. Met uitzondering van de leeftijdsgrens, is het moeilijk in te schatten hoe het Hof hierover zal oordelen. Daar waar de argumenten slaan op de verenigbaarheid met artikel 6 EVRM en de vereiste van volle rechtsmacht is er wel al wat hogere rechtspraak om op terug te vallen. Wat de leeftijdsgrens betreft, heeft het Hof al eens in haar kaarten laten kijken met de arresten van 6 november 2002 en 18 januari 2006.³⁰⁸ In het eerste arrest oordeelde het Hof dat een administratieve geldboete voor minderjarigen niet kon; in het tweede arrest stond het Hof het toe maar stelde het randvoorwaarden; het Hof hamerde hierbij op het respecteren van de bijzondere procedurele waarborgen eigen aan het Jeugdbeschermingsrecht. In de beroepen tot vernietiging argumenteren de verzoekers dat hoewel men beschermingswaarborgen inlast en de jeugdrechter bevoegd maakt, de bescherming toch nog niet gelijk is aan die in het Jeugdbeschermingsrecht. De strafrechtelijke meerderjarigheid ligt namelijk op achttien jaar. In uitzonderlijke gevallen legt de Jeugdbeschermingswet de lat op zestien jaar; niet op veertien jaar. Tenzij het Grondwettelijk Hof inzake van koers zou veranderen, is de leeftijdsgrens een kanshebber om vernietigd te worden.

... van de gemeentelijke reglementen en verordeningen inzake GAS. Gemeentelijke reglementen kunnen worden aangevochten bij de Raad van State. De Raad kan deze vernietigen dan wel schorsen en vernietigen indien er substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereisten geschonden zijn of indien ze behept zijn met een onbevoegdheid of een schending van andere rechtsregels. Ook machtsafwending behoort tot de mogelijkheden. De eerbiediging van

³⁰⁸ D. COPS, J. PUT en S. PLEYSIER, "De GAS-wetgeving als instrument voor de aanpak van overlast. Bedenkingen bij en suggesties voor een integraal en onderbouw overlastbeleid", *Panopticon* 2012, afl. 6, (552) 555.

algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de verenigbaarheid met individuele vrijheden vormen de hoofdbrok van de problematiek van illegaliteit van GAS-reglementen. De reglementen kunnen worden aangevochten door natuurlijke personen of rechtspersonen; in dat laatste geval dient men als vzw rekening te houden met het feit dat de Raad van State streng omspringt met de belangvereisten verbonden aan het annulatieberoep. De rechtszoekende moet overigens rekening houden met de mogelijke handhaving van gevolgen van vernietigde verordeningsbepalingen conform artikel 14ter RvS-wet, en met het feit dat de gemeenteraad na de vernietiging een nieuwe beslissing kan nemen zolang ze het gezag van het vernietigingsarrest maar eerbiedigt.

... van de GAS-boeten zelf. Rechtsbescherming tegen de geldboete op zich wordt geboden door de politierechter of de jeugdrechter. De GAS-boete moet voldoen aan administratieve waarborgen, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In tegenstelling tot het niveau van het reglement, speelt formele motivering op niveau van de boete wel een belangrijke rol. Opvallend is de verhouding tussen de GAS-boete en de hoorplicht: op dit vlak wordt er weinig rechtsbescherming geboden.³⁰⁹ De hoorplicht, die zowel mondeling als schriftelijk kan plaatsvinden en waarvan in tegenstelling tot de rechten van verdediging in bepaalde gevallen kan worden afgeweken, wordt immers voorbehouden aan overtreders die een geldboete van minimaal 70,00 euro boven het hoofd hangt.³¹⁰ Ook is het belangrijk op te merken dat de verschillende strafbaarstellingen in de verschillende gemeenten geen schending van het vertrouwensbeginsel of het gelijkheidsbeginsel met zich meebrengen; dit is een loutere uiting van gemeentelijke autonomie. Wat betreft de onpartijdigheid en onafhankelijkheid inzake GAS kan verwezen worden naar het onderdeel handelend over de scheiding der machten en de nieuwe KB's handelend over de persoon van de vaststellend en sanctionerend ambtenaar. Van zodra er sprake is van een straf in de zin van artikel 6 EVRM wordt de hoorplicht ingeruild voor de strengere vereisten van de rechten van verdediging. Indien de boete als een straf in de zin van 6 EVRM beschouwd mag worden, hetgeen in de rechtspraak (soms conditioneel) aanvaard wordt, heeft dit tot gevolg dat de beschermende waarborgen verbonden aan het strafrecht opspelen. De politierechter en jeugdrechter moeten in dat geval voorzien in een beroep met volle rechtsmacht; er kan aangenomen worden dat artikel 31, §1 Nieuwe GAS-wet dergelijk beroep instelt.

Wat betreft de verenigbaarheid met het algemeen rechtsbeginsel van de rechtsstaat. Het is een moeilijke verhouding tussen GAS en de uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden; dat uit zich in de beroepen tot vernietiging van de GAS-wet, in de annulatieberoepen tegen gemeentelijke reglementen voor de Raad van State en in de media. Fundamentele rechten en vrijheden zijn niet absoluut; volgens de evergreen van de hogere rechtscolleges zijn beperkingen mogelijk indien het om objectieve maatregelen gaat, die redelijk te verantwoorden zijn en dewelke bovendien proportioneel zijn. Een situatie van potentiële onverenigbaarheid tussen GAS en fundamentele rechten en vrijheden dient aldus geval per geval en in concreto bekeken te worden. Gemeentelijke reglementen fnuikten ook voor de komst van de Nieuwe GAS-wet wel eens het recht op vrijheid van vergadering en vereniging, en het hiermee nauw verbonden recht op vrije mening. De introductie van het plaatsverbod, dat slechts kort aan bod kwam in dit onderzoek omwille van het

³⁰⁹ Althans door de wet; provinciaal sanctionerend ambtenaar G. VAN EYGEN liet zich op de GAS-studiedag dd. 28 november 2013 te KU Leuven ontvallen iedereen te willen horen – ook indien het boetebedrag geen 70,00 euro bedraagt.

³¹⁰ Art. 25, §4 Nieuwe GAS-wet.

feit dat het geen GAS-boete betreft, legt nog extra gewicht in de schaal. De moeilijkste oefening schuilt misschien in de verenigbaarheid van GAS met de rechten van het kind. Hier drukt de Nieuwe GAS-wet op twee gevoelige punten: de verlaging van de leeftijdsgrens en de verhoging van het maximale boetebedrag. Het Jeugdbeschermingsrecht werd ontwikkeld vanuit de idee dat een onvolwassen persoon een "onaf" persoon is; iemand die nog volwassen moet worden en in tussentijd zou kunnen falen. Een kind kan dan ook geen misdrijf plegen, slechts een als misdrijf omschreven feit (MOF). GAS vertrekt niet helemaal vanuit die gedachte: het berecht minderjarigen en meerderjarigen op dezelfde manier, maar sust door een lager maximaal boetebedrag te voorzien en beschermingswaarborgen in de wet in te bouwen. De tegenstanders van de nieuwe GAS-wet vinden de beschermingswaarborgen voor het grootste deel een maat voor niets.³¹¹ Het feit dat het beroep bij de jeugdrechter zou voldoen aan wat men onder een beroep met volle rechtsmacht mag verstaan, neemt niet weg dat de drempel voor het instellen van dat beroep hoog is doordat men als jongere een maatregel uit het jeugdrecht riskeert.

Wat betreft de verenigbaarheid met algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten.

Op basis van de analyse onder VI, iii kan er besloten worden dat GAS niet onverenigbaar is met het beginsel van scheiding der machten; hoewel dit toch een veelgehoord punt van kritiek is. De regelgeving omtrent de onafhankelijkheid van de sanctionerend ambtenaar is eventueel voor discussie vatbaar, maar in dat geval dienen ook andere systemen van administratief sanctioneren herbekend te worden.

Hieruit volgt dat ...

Het algemene principe achter GAS - het op lokaal niveau sanctioneren van overtredingen van gemeentelijke reglementen en verordeningen, waartegen men beroep kan instellen bij een rechter die de sanctie kan toetsen op haar wettigheid en proportionaliteit en desgevallend kan bevestigen dan wel herzien - is principieel verenigbaar met de fundamentele van ons huidige rechtsbestel. Onverenigbaarheden ontstaan pas door de manier waarop GAS concreet wordt toegepast: wanneer GAS wordt toegepast op jongeren beneden de zestien jaar hoewel het Jeugdbeschermingsrecht de lat op zestien jaar legt, wanneer GAS wordt toegepast op materie waarvoor de gemeente niet bevoegd is, wanneer er gemeentelijke reglementen worden opgesteld zonder rekening te houden met de wettelijke vereisten die hieraan verbonden zijn of zonder zorg te dragen voor andere niet strikt juridische parameters die van een reglement een goed en werkzaam reglement maken, wanneer GAS willekeurig wordt toegepast (voor de ene wel, voor de andere niet), wanneer algemene beginselen van behoorlijk bestuur met de voeten getreden worden, wanneer de uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden op ontoelaatbare wijze belemmerd wordt, wanneer daar waar vereist de strafrechtelijke beschermingswaarborgen niet gegarandeerd kunnen worden, ... Principiële verenigbaarheid neemt aldus niet weg dat er nog (veel) ruimte is voor verbetering, wil men van GAS een algemeen aanvaard en efficiënt hulpmiddel ter bestrijding van lokale openbare overlast maken.

³¹¹ L. PICCART, "Jongeren en GAS. Een vraag naar duidelijkheid", *Agora*, maart 2014, jaargang 30, nr. 1, (35) 35-36, <http://www.wissel.be/site/images/stories/pdfs/Agoramaart2014.pdf>.

Eigen reflectie

GAS valt niet zwart-wit te benaderen; niet alles aan GAS is slecht. Het initiële idee dat achter GAS schuilt, is een goed idee. De vraag *“why did we want this in the first place?”* kan beantwoord worden met “een snelle en eenvoudige aanpak van overlast op lokaal niveau; de aanpak van relatief lichte doch bijzonder hinderlijke feiten waarvan men zeker wist dat ze anders door de mazen van het net zouden glippen”. Wanneer we vijftien jaar later nagaan of die doestelling bereikt is, kunnen we geen eenduidig antwoord formuleren. Een drietal redenen liggen hiervoor aan de basis.

Om te beginnen is er het gebrek aan cijfers. Niet alleen weet men niet precies hoe GAS zich manifesteert in de praktijk, men weet ook niet of er zich door toepassing van GAS-boetes of GAS in het algemeen minder overlast voordoet. Men zou misschien zelfs kunnen redeneren dat er nu net meer sprake is van overlast doordat onze tolerantiegrens lager is komen te liggen.

Ten tweede, liet de uitwerking van het centrale idee op sommige vlakken de wensen over.³¹² Het wetgevend hindernissenparcours dat GAS heeft afgelegd, is hiervan het meest duidelijke bewijs. Men kan niet zonder meer zeggen dat de wetgever erin geslaagd is een procedure te ontwerpen die snel en eenvoudig werkt. Of de wetgever nu met de vierde poging definitief orde op zaken heeft gesteld, is ook maar zeer de vraag. De Nieuwe GAS-wet van 2013 ligt zelfs nog meer onder vuur dan de wetgeving die eraan voorafging. Het is een wet van extremen: de verbeteringen die de wet bijbrengt (zoals bijvoorbeeld de registreerverplichting, de nu ingeschreven mogelijkheid van één reglement voor een bepaalde zone en de aangepaste kwaliteitswaarborgen voor de vaststellend en sanctionerend ambtenaren) worden al snel vergeten door de nadruk op een nieuwe leeftijdverlaging en een verhoging van de maximale boetebedragen. Desondanks, zijn gemeenten niet verplicht mee te gaan in die extremen: het is en blijft een kaderwet en de gemeenten kunnen er aldus voor kiezen een milde vorm van GAS (of helemaal geen GAS) toe te passen. En dat gemeenten heden GAS met gezond verstand willen toepassen, blijkt uit de media. De laatste weken, mogelijks naar aanleiding van de naderende verkiezingen, duiken er berichten op over gemeenten die hun reglementen en verordeningen willen “zuiveren”; willen “ontdoen van pestboetes”. Hieruit kunnen we concluderen dat er een algemene tendens tot “back to basics” is; hetgeen mooi aansluit bij de hierop volgende derde reden.

Tenslotte, kan men zich de vraag stellen of de “nieuwe” toepassingen van GAS – sanctionering van feiten die men in eerste instantie niet associeert met klassieke, openbare overlast – wel een goede zaak zijn. Het juridisch kader rond GAS laat dat vaker niet toe dan wel; het initiatief om het kader aan dergelijke nieuwe toepassingen aan te passen bleef de afgelopen vijftien jaar eveneens uit. Het zijn vooral de deze nieuwe toepassingen van GAS die de media halen, uitgesmeerd en uitvergroot worden. De vaststelling wordt in de kijker gezet, maar men volgt niet op welk gevolg er uiteindelijk

³¹² Zie ook M. NIHOUL, “Vers une culture de l’évaluation notamment en matière de sanctions administratives locales” in R. ANDERSEN, D. DEON en D. RENDERS (ed.), *Les sanctions administratives*, Brussel, Bruylant, 2007, 377-391. De auteur pleit voor een grotere rol voor universiteiten inzake het evalueren van wetgevend werk. Volgens de auteur zijn universiteiten hiervoor het best geplaatst – gezien hun onafhankelijkheid; desondanks wordt er zelden een beroep op gedaan. Als gevolg hiervan, hetgeen zich zeer duidelijk uit inzake GAS, stapelen hervormingen zich op en bekomt men alsnog geen resultaat dat een goed functionerend en samenhangend geheel vormt met de rest van het juridische bestel.

aan gegeven wordt.³¹³ Op die manier doet men afbreuk aan het imago van GAS; dit net terwijl GAS een imagoboost zou kunnen gebruiken.

Er kan dus besloten worden dat men niet genoeg weet over GAS, dat GAS soms voor verkeerde doeleinden gebruikt wordt en dat bepaalde aspecten van GAS zodanig uitgewerkt zijn dat ze wringen met de wijze waarop ons huidige, Belgische rechtsbestel werkt. Hoe moet het nu verder dan? In de rechtsliteratuur stelt men zich de vraag of GAS überhaupt nog wel bestaansrecht heeft. De kans bestaat dat GAS inmiddels een karikatuur van zichzelf geworden is; iets dat niemand nog ernstig neemt. Een volledig afschaffen van het GAS-systeem lijkt nochtans ook niet de oplossing; dit zou ons terugbrengen naar een situatie waarbij men niet over een stok achter de deur beschikt voor feiten van openbare overlast; een situatie waarbij dergelijke feiten onbestraft blijven. Althans, tenzij er geïnvesteerd zou worden in de uitbouw van het parket en het openbaar ministerie zodat deze effectief gevolg zouden kunnen geven aan overlastfeiten.

Uitgaande van het idee dat GAS nog niet meteen van de radar zal verdwijnen, kan niet genoeg benadrukt worden dat er nog steeds (veel) ruimte is voor verbetering. Zelfs indien het Grondwettelijk Hof zou oordelen dat er geen probleem is met de nieuwe GAS-wet, kan men niet ontkennen dat het beter kan. Alvorens opnieuw aan GAS te sleutelen, zou men er wel een prioriteit van moeten maken om betrouwbaar, actueel en concreet cijfermateriaal te verzamelen. In een materie waarbij zoveel verschillende partijen er een andere mening op nahouden, kan cijfermateriaal een ultiem wapen zijn om een bepaald argument kracht bij te zetten en de tegenstander over de schreef te trekken. De indruk is er dat men zich hiervan bewust is, en dat men op vlak van onderzoek reeds aan een inhaalbeweging begonnen is.

Een andere suggestie ter remediëring van aantal problemen verbonden aan GAS heeft te maken met de opmaak van een exhaustieve lijst van mogelijk te bestraffen feiten met een heldere omschrijving, op federaal niveau.³¹⁴ Het gaat immers al mis bij de vage omschrijving van de bevoegdheid voor openbare overlast. Hierbij zal de moeilijke denkoefening gemaakt moeten worden of gemengde inbreuken eigenlijk wel thuishoren in een systeem van sanctionering door de lokale overheid, en of bepaalde zwaardere feiten überhaupt wel als overlast beschouwd kunnen worden. Met dit plan worden de "nieuwe", te ver strekkende toepassingen van GAS verbannen. De drastische verschillen tussen de reglementen van verschillende gemeenten zullen worden weggewerkt zonder dat de gemeente het privilege van maatwerk ontnomen wordt; de gemeente kan immers nog steeds een selectie maken uit de exhaustieve lijst. Al hetgeen buiten de lijst valt, blijft voer voor een rechter.

³¹³ A. KEEREMAN, "GAS-ambtenaren geven tegengas", *Juristenkrant*, afl. 283, 12 februari 2014, (8) 8-9.

³¹⁴ Kinderrechtencommissariaat, Advies aan de Commissie voor Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, 15 april 2013, 5, http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2012_2013_5_advies_gas.pdf; D. COPS, J. PUT en S. PLEYSIER, "De GAS-wetgeving als instrument voor de aanpak van overlast. Bedenkingen bij en suggesties voor een integraal en onderbouw overlastbeleid", *Panopticon* 2012, afl. 6, (552) 561.

Voorlopig lijkt de afhandeling van GAS geen lucratieve bezigheid voor de gemeenten in kwestie - in tegendeel, de procedure is kostelijk en erg arbeidsintensief. Indien daar wat aan te veranderen valt, zouden gemeenten de opbrengsten vergaard uit GAS kunnen gebruiken voor nobele doeleinden. GAS-boeten die gebruikt worden voor het investeren in meer openbare vuilbakken op straat, in openbare infrastructuur, in sociaal initiatief voor jongeren, in de gratis terbeschikkingstelling van hondenpoepzakjes, ... Ten eerste zou dit enige invloed kunnen hebben op het aantal opgelegde GAS-boeten in de toekomst. Daarnaast zal de burger snel de voordelen ondervinden, en zal deze zich hierdoor mogelijk ook minder negatief gaan opstellen ten opzichte van het GAS-systeem.

Misschien moet men ook gewoon aanvaarden dat GAS geen gemakkelijke materie is. België liet zich voor de GAS-systematiek inspireren door Nederland, maar ook daar zorgde de inpassing van de bestuurlijke boete voor kleine ergernissen voor gesleutel aan de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht.³¹⁵

³¹⁵ Titel 5.4, Wet van 4 juni 1992 houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht); F. SCHUERMANS, "Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten" in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 65; L. MICHIELS en R. WIDDERSHOVEN, "De bestuurlijke boete als instrument voor de gemeentelijke handhaving in Nederland" in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 136-140.

VIII. BIBLIOGRAFIE

WETGEVING

België

- . Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, *BS* 6 juli 1983.
- . Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989, *BS* 17 januari 1992.
- . Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, *BS* 19 augustus 1955.
- . De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994.
- . Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *BS* 7 januari 1989.
- . Strafwetboek van 8 juni 1867, *BS* 9 juni 1867.
- . 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, *BS* 15 april 1965.
- . Wet van 20 juli 1971 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, *BS* 3 augustus 1971.
- . Gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, *BS* 21 maart 1973.
- . Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988, *BS* 3 september 1988.
- . Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991.
- . Wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, *BS* 3 februari 1999.
- . Wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999.
- . Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet, *BS* 25 juni 2004.
- . Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, *BS* 23 juli 2004 (err. *BS* 29 november 2004).
- . Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, *BS* 29 juli 2005.
- . Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013.
- . Wet van 30 juli 2013 betreffende de invoering van een familie- en jeugdrechtbank, *BS* 27 september 2013.
- . Decreet van 14 december 1789 betreffende de samenstelling van de gemeenten, *BS* 21 december 1789.
- . Decreet van 16 tot 24 augustus 1790 inzake de gerechtelijke organisatie, *BS* 17 augustus 1790.
- . Gemeentedecreet van 15 juli 2005, *BS* 31 augustus 2005.
- . Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, *BS* 23-24 augustus 1948.
- . Besluitwet van 29 december 1945 houdende het verbod op aanbrengen van opschriften op de openbare weg, *BS* 4 januari 1946.

- . Koninklijk Besluit van 7 januari 2001 tot vaststelling van de procedure tot aanwijzing van de ambtenaar tot inning van de boetes in uitvoering van de wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 2 februari 2001.
- . Koninklijk Besluit van 5 december 2004 houdende vaststelling van de minimumvoorwaarden waaraan de gemeenteambtenaren moeten voldoen, zoals bepaald in artikel 119bis, §6, tweede lid, 1° van de Nieuwe Gemeentewet, *BS* 29 december 2004.
- . Koninklijk Besluit van 21 december 2013 tot vaststelling van de minimumvoorwaarden voor de vaststellende ambtenaar, *BS* 27 december 2013.
- . Koninklijk Besluit van 21 december tot vaststelling van de kwalificatie- en onafhankelijkheidsvereisten van de sanctionerende ambtenaar, *BS* 27 december 2013.
- . Koninklijk Besluit van 21 december 2013 tot vaststelling van de nadere voorwaarden en het model van het protocolakkoord tussen de gemeente en het parket inzake de gemengde inbreuken en de nieuwe inbreuken betreffende het stilstaan en parkeren, *BS* 27 december 2013.
- . Koninklijk Besluit van 21 december 2013 betreffende de bijzondere voorwaarden voor het register van de administratieve geldboetes en de alternatieve maatregelen, *BS* 27 december 2013.
- . Koninklijk Besluit van 28 januari 2014 betreffende de opleidings- en functievereisten van de bemiddelaar of bemiddelingsdienst, *BS* 31 januari 2014.
- . Gecoördineerd politiereglement Verviers, http://www.verviers.be/administration-communale/services-communaux/police_administrative/reglements_coordonnes.pdf.
- . GAS-reglement Tongeren, <http://www.tongeren.be/Veiligheid/Overlast>.
- . Algemene Politieverordening Kortrijk, <http://www.kortrijk.be/over-de-stad/beleidsinfo/politiereglement>.
- . Wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 1998-1999, nr. 49 2031/1, 26 p.
- . Wetsontwerp betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, *Parl.St.* Kamer, 2001-2002, nr. 50-1842/1, 415 p.
- . Wetsvoorstel tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming wat de gemeentelijke administratieve sancties betreft, *Parl.St.* Kamer, 2007-2008, nr. 52 1269/001, 5p.
- . Wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer, 2012-2013, nr. 53 2712/006, 124 p.
- . *Vr. en Antw.* Senaat, 12 maart 2012, nr. 5-5844 (B. ANCIAUX).
- . *Vr. en Antw.* Senaat, 2 oktober 2013, nr. 5-9984 (G. DE PADT).
- . Ministeriële omzendbrief OOP 30 van 2 mei 2001 aangaande de uitvoering van de wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 23 mei 2001.
- . 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, *BS* 20 januari 2005.
- . Omzendbrief OOP 30ter van 10 november 2005 waarbij uitleg verschaft wordt bij de wijziging van artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet krachtens de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, *BS* 24 november 2005.
- . Omzendbrief nr. 1/2006 van 30 januari 2014 van het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep, http://www.om.mp.be/extern/getfile.php?p_name=4831880.PDF&pid=4017139.

- . Rondschrijven van de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Gelijkheid van Kansen betreffende de Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties en haar uitvoeringsbesluiten, 23 december 2013, <https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/wetgeving/Courrier%20GAS%20-%20Communes%20-%202023-12-2013%20NL2.pdf>.

Nederland

- . Wet van 4 juni 1992 houdende algemene regels van bestuursrecht.
(Algemene wet bestuursrecht)

RECHTSLEER

Boeken

- . ALEN, A., MUYLLE, K., MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Uittreksels uit Compendium van het Belgisch staatsrecht en Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 1132 p.
- . ALEN, A. en MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 1055 p.
- . BARKHUYSEN, T., POLAK, J.E.M., SCHUELER, B.J. en WIDDERSHOVEN, R.G.J.M., *AB Klassiek: standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*, Deventer, Kluwer, 2009, 641 p.
- . DEVROE, E., *A swelling culture of control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*, Antwerpen, Maklu, 2012, 565 p.
- . LUST, S., *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, Die Keure, 2010, 161p.
- . MAST, A., DUJARDIN, J., VANDAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1375 p.
- . PLAS, G., *Het vergaderingsrecht, de ordehandhaving en de bestuurlijke overheden*, Kortrijk-Heule, UGA, 1999, 171 p.
- . RIMANQUE, K. en DE SMET, B., *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling. Een overzicht op basis van artikel 6 EVRM*, Antwerpen, Maklu, 2002, 178 p.
- . RIMANQUE, K., *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 444 p.
- . SCHRAM, F. en LIEVENS, J., *Gemeentelijke administratieve sancties. Een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 218 p.
- . THEUNIS, J., *De exceptie van onwettigheid: onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 van de Grondwet in de Belgische rechtsstaat*, Brugge, Die Keure, 2011, 777 p.
- . VALIER, C., *Theories of crime and punishment*, Pearson Education Limited, London, 2002, 220 p.
- . VAN DEN WYNGAERT, C., *Strafrecht, Strafprocesrecht & Internationaal Strafrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2006, 1314 p.
- . VAN HEDDEGHEM, K., VANDER BEKEN, T., VERMEULEN, G. en DE RUYVER, B., *Gewapend bestuursrecht gescreend*, Antwerpen, Maklu, 2002, 212 p.
- . VAN MENSEL, A., *Het beginsel van behoorlijk bestuur. Een schets*, Antwerpen, Kluwer, 1990, 120 p.
- . VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 1034 p.

Bijdragen in een verzamelwerk

- . ALLEWAERT, T., "10 jaar gemeentelijke administratieve sancties: beperkingen en mogelijkheden" in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 119 p.
- . DE SUTTER, T., "Gemeentelijke administratieve sancties, 1999-2009" in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 119 p.
- . BOULLART, S., "De ene volle rechtsmacht is de andere niet: over volle en minder volle rechtsmacht" in S. LUST en M. NIHOUL (ed.), *10 jaar CDPK – Publiekrecht over de drempel van het millennium*, Brugge, Vanden Broele 2007, 273 p.
- . BRUGGEMAN, W., "Gemeentelijke administratieve sancties" in C. POSTAL e.a., *Postal Memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Brussel, Kluwer, losbl., bijwerking tot 1 mei 2014.
- . DE GEYTER, L., "Een mensenrechtelijke benadering van het fenomeen van de bestuurlijke sancties. Een analyse van de rechtspraak van het Arbitragehof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens" in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 223 p.
- . DE SMET, B., "Administratief sanctierecht voor minderjarigen" in X., *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Kluwer, losbl., bijwerking tot 1 februari 2014.
- . LIERMAN, S. en VAN DE WEYER, P.-J., "Recente ontwikkelingen in de rechtspraak en de wetgeving over algemene bestuurlijke politiebevoegdheden van de gemeente" in VRG Alumni (red.), *Recht in beweging*, Antwerpen, Maklu, 2014, 451 p.
- . LUST, S., "Het vernietigingscontentieux voor het Arbitragehof. Een inleiding" in A. BLOCH, J.P. BOGAERT, T. DESCHEPPER, M.A. DEVENYN, J. ERAUW, S. LUST, D. MATTHYS, F. MERTENS en H. VERBIST, *Proces versus proces*, Antwerpen, Maklu, 2005, 275 p.
- . MAREEN, D., "De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties", in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele 2005, 285 p.
- . MICHIELS, L. en WIDDERSHOVEN, R., "De bestuurlijke boete als instrument voor de gemeentelijke handhaving in Nederland" in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure 2005, 223 p.
- . MOERENHOUT, R., "Art. 2 Bijz. W. van 6 januari 1989 op het Arbitragehof" in X., *Publiek procesrecht. Artikelsgewijs commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer, losbl., bijwerking tot 1 januari 1997.
- . MOERENHOUT, R., "Art. 8 Bijz. W. van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof" in X., *Publiek procesrecht. Artikelsgewijs commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer, losbl., bijwerking tot 1 januari 1999.
- . NIHOUL, M., "Vers une culture de l'évaluation notamment en matière de sanctions administratives locales" in R. ANDERSEN, D. DEON en D. RENDERS (ed.), *Les sanctions administratives*, Brussel, Bruylant 2007, 728 p.
- . SCHUERMANS, F., "Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten" in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 223 p.
- . VENY, L. en DE VOS, N., "Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur", in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 285 p.

- . VENY, L. en DE VOS, N., "De gemeentelijke bestuurlijke sancties en de bestuurlijke procedures van sanctieoplegging" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 285 p.
- . VERSTUYFT, D., "Rechtsbescherming en verweer" in L. VENY en N. DE VOS (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 285 p.

Artikels

- . BRABANTS, S., "Geen gemeentelijke politiebevoegdheid voor de morele openbare orde, ook niet na de invoering van het begrip 'openbare overlast'" (noot onder RvS 18 maart 2010, nr. 202.037), *T.Gem.* 2010, afl. 3, 205-209.
- . CASTELAIN, S., "De gemeentelijke administratieve sanctie... A never ending story?", *T.Gem.* 2005, afl. 1, 31-40.
- . COPS, D., PUT, J. en PLEYSIER, S., "De GAS-wetgeving als instrument voor de aanpak van overlast. Bedenkingen bij en suggesties voor een integraal en onderbouw overlastbeleid", *Panopticon* 2012, afl. 6, 552-563.
- . DEHERT, P. en MEERSCHAUT, K., "Lettres persanes 10. De Belgische morele openbare orde beschermd. Vroeger was het vrijer", *R&R* 2007, afl. 3, 95-103.
- . DE HERT, P., MEERSCHAUT, K. en GUTWIRTH, S., "Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties", *Panopticon* 2008, afl. 1, 1-10.
- . DE SUTTER, T., "Lokale rechtshandhaving via administratieve sancties en minderjarigen", *TJK* 2005, afl. 2, 62-79.
- . DE SUTTER, T., "Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?", *TBP* 2007, afl. 3, 131-150.
- . DEVROE, E., "Last van overlast: volle G.A.S. vooruit?", *Orde dag* 2003, afl. 24, 7-32.
- . GEUDENS, G., "De GAS-wet en rechterlijke toetsing: nood aan uniformiteit", *Juristenkrant*, afl. 232, 29 juni 2011, 13.
- . FLAMAND, E., "Gemeentelijke administratieve sancties tegen sociaal protest", *Juristenkrant*, afl. 244, 22 februari 2012, 12.
- . KEEREMAN, A., "GAS-ambtenaren geven tegengas", *Juristenkrant*, afl. 283, 12 februari 2014, 8-9.
- . MASSET, A., "Les sanctions administratives dans les communes", *APT* 2002, afl. 1, 12-23.
- . MEERSCHAUT, K. en DE HERT, P., "Openbare overlast betreft niet de morele openbare orde: meer duidelijkheid door de Raad van State" (noot onder RvS 20 maart 2008, nr. 181.416), *RW* 2008-2009, afl. 30, 1266-1267.
- . MOERENHOUT, R., "Rechtspraakoverzicht Grondwettelijk Hof 2012. Bevoegdheid en rechtspleging", *TBP* 2014, afl. 2, 68-84.
- . MORTIER, K., "Toegang tot de rechter voor feitelijke verenigingen", *NjW* 2008, nr. 191, 806-818.
- . PICCART, L., "Jongeren en GAS. Een vraag naar duidelijkheid", *Agora*, maart 2014, jaargang 30, nr. 1, 35-36, <http://www.wissel.be/site/images/stories/pdfs/Agoramaart2014.pdf>.
- . PUT, J., "Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht", *RW* 2001-2002, afl. 34, 1195-1209.
- . RYCKEBOER, R., "De belangvereiste bij beroepen tot vernietiging bij het Arbitragehof inzonderheid wat betreft het collectief belang van verenigingen zonder winstoogmerk", *TBP* 2005, afl. 4-5, 361-370.

- . SCHUERMANS, F., "Het hindernissenparcours van de gemeentelijke administratieve sancties: een status questionis", *T.Strafr.* 2005, afl. 6, 405-425.
- . SMOOS, S., "L'évolution des sanctions administratives communales: 1999 à 2006", *Mouv.Comm.* 2006, afl. 12, 563-569.
- . VAN AUDENHOVE, S. en VANDER LAENEN, F., "GAS en minderjarigen: strookt dit met het IVRK?", *TJK* 2011, afl. 5, 281-284.
- . VANDENDRIESSCHE, A., "De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in de rechtspraak van de Raad van State", *T.Gem.* 2001, afl. 3, 165-188.
- . VAN DEN HENDE, T., "Strafrecht light tegen overlast is overbodig", *Juristenkrant*, afl. 191, 10 juni 2009, 10-11.
- . VENY, L.M., DE GEYTER, L. en VANDENDRIESSCHE, F., "De invoering van gemeentelijke administratieve sancties... Of naar publieke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?", *AJT* 1999-2000, 157-173.
- . VERSTRAELEN, S., "Het eerste gewin is kattenspin. De onzekere toekomst van artikel 14ter RvS-wet" (noot onder GwH 9 februari 2012, nr. 18/2012), *TBP* 2012, afl. 6, 356-360.
- . VROMAN, F., "GAS en minderjarigen: gemeenten omzeilen rechtswaarborgen", *TJK* 2011, afl. 5, 285-294.
- . WILLEMART, E., "La repression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales", *APT* 2002, afl. 1, 3-11.
- . X., "Oeps", *Juristenkrant*, afl. 283, 12 februari 2014, 14.
- . YERNAULT, D., "Les sanctions administratives communales et le principe de contradiction devant l'administration et le juge", *APT* 2002, afl. 1, 34-48.

RECHTSPRAAK

Europees Hof voor de Rechten van Mens

- . EHRM, *Engel v. Nederland*, 1976.
- . EHRM, *Öztürk v. Duitsland*, 1984.
- . EHRM, *Bendenoun v. Frankrijk*, 1994.
- . EHRM, *Ravnsborg v. Zweden*, 1994.
- . EHRM, *Putz v. Oostenrijk*, 1996.
- . EHRM, *Janosevic v. Zweden*, 2002.
- . EHRM, *Silvester's Horeca Service v. België*, 2004.
- . EHRM, *Jussila v. Finland*, 2006.
- . EHRM, *Zolotukhin v. Rusland*, 2009.

Grondwettelijk Hof

- . Arbitragehof 18 november 1992, nr. 72/92.
- . Arbitragehof 9 februari 1995, nr. 1995/15.
- . Arbitragehof 4 juli 1995, nr. 1995/54.

- . Arbitragehof 12 juni 2002, nr. 96/2002.
- . Arbitragehof 6 november 2002, nr. 155/2002.
- . Arbitragehof 16 juni 2004, nr. 105/2004.
- . Arbitragehof 30 juni 2004, nr. 119/2004.
- . Arbitragehof 6 oktober 2004, nr. 157/2004.
- . Arbitragehof 15 december 2004, nr. 201/2004.
- . Arbitragehof 18 januari 2006, nr. 6/2006.
- . Arbitragehof 17 januari 2007, nr. 14/2007.
- . Arbitragehof 26 april 2007, nr. 67/2007.
- . GwH 28 februari 2008, nr. 28/2008.
- . GwH 15 mei 2008, nr. 79/2008.
- . GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011.
- . GwH 29 januari 2014, nr. 21/2014.

Hof van Cassatie

- . Cass. 25 oktober 1985, AR F.1202.N.
- . Cass. 25 mei 1999, AR P.99.0517.N.
- . Cass. 24 januari 2002, AR C.00.0234.N-C.00.0442.N.
- . Cass. 6 mei 2002, AR S.01.0052.N.
- . Cass. 10 mei 2004, AR S.02.0076.F.
- . Cass. 14 februari 2005, S.04.0147.F.
- . Cass. 16 november 2006, F.05.00.72F.
- . Cass. 2 juni 2006, AR C.03.0211.F.
- . Cass. 16 februari 2007, AR C.04.0390.N.
- . Cass. 12 december 2008, AR F.06.0111.N.
- . Cass. 13 februari 2009, AR F.06.0107.N.
- . Cass. 11 maart 2010, AR C.09.0096.N.
- . Cass. 8 december 2011, AR C.10.0521.N.

Raad van State

- . RvS 14 november 1978, nr. 19.250.
- . RvS 3 april 1980, nr. 20.237.
- . RvS 12 januari 1998, nr. 70.619.
- . RvS 23 februari 1999, nr. 78.887.

- . RvS 7 december 1999, nr. 83.940.
- . RvS 25 mei 2000, nr. 87.600.
- . RvS 19 februari 2002, nr. 103.730.
- . RvS 24 oktober 2002, nr. 90.369.
- . RvS 29 juni 2004, nr. 133.270.
- . RvS 10 maart 2005, nr. 141.828.
- . RvS 11 januari 2007, nr. 166.574.
- . RvS 29 april 2008, nr. 182.591.
- . RvS 23 oktober 2009, nr. 197.212.
- . RvS 18 maart 2010, nr. 202.037.
- . RvS 9 februari 2012, nr. 217.845.
- . RvS 12 juni 2012, nr. 219.718.
- . RvS 18 maart 2014, nr. 226.783.
- . RvS 18 maart 2014, nr. 226.784.

VARIA

Documentatiebundel studiedag "Gemeentelijke administratieve Sancties (GAS) en overlast", KU Leuven Instituut voor de overheid, 28 november 2013.

VVSG, Invoering GAS in Vlaamse steden en gemeenten, 1 oktober 2013,
http://www.vvsg.be/veiligheid/bestuurlijke%20handhaving/GAS/Documents/TDS_kaat%20VVSG_invoering%20GAS_01102013.jpg.

Colloquium Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg, "Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie", Brussel, 21 oktober 2011,
www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=928.

Comité voor de Rechten van het Kind, "Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding observations: Belgium", 25 mei-11 juni 2010, 54e zitting,
<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsk8r1vpHio%2fq7Mp83cTcS1c05QT5mnR5thnCrmZ3uitpq9%2fANfxMfs0dGWqJIH76%2bJZ%2f9Ef3M18BxdhvcysWt%2fQeq%2bNM%2bsxSi2tTkV68x7DC>.

Onderzoek

VVSG, Onderzoek Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS), 26 november 2008,
<http://www.vvsg.be/veiligheid/bestuurlijke%20handhaving/GAS/Documents/VVSG%20resultaten%20studie%20GAS.pdf>.

VANDENDRIESSCHE, M. en VANNESTE, C., "De Directie van de operationele politionele informatie en het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie reageren op het gebruik dat gemaakt werd van bepaalde statistische gegevens met betrekking tot jeugddelinquentie", FOD Justitie, 23 maart 2009,
http://justitie.belgium.be/nl/nieuws/persberichten/news_pers_2009-03-23_1.jsp?referer=tcm:265-139282-64.

Vlaams Vredesinstituut, Onderzoek naar jonge daders en slachtoffers van geweld in Vlaanderen, maart 2012,
http://vlaamsvredesinstituut.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/rapport_jonge_daders_en_slachtoffers_van_geweld_in_vlaanderen_web_2.pdf.

Kinderrechtencommissariaat, Onderzoek naar gemeentelijke administratieve sancties bij minderjarigen, 25 januari 2013,
http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/resultaten_gas_onderzoek_2013.pdf.

Advies

Kinderrechtencommissariaat, Advies aan de Commissie voor Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, 15 april 2013,
http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2012_2013_5_advies_gas.pdf.

Verzoekschriften

Verzoekschrift beroep tot vernietiging gericht aan het Grondwettelijk Hof, uitgaande van Kinderrechtencoalitie vzw, 20 november 2013,
<http://www.kinderrechtencoalitie.be/uploads/documenten/GRONDWETTELIJK%20HOF%20verzoekschrift%20GAS.pdf>.

Verzoekschrift beroep tot vernietiging gericht aan het Grondwettelijk Hof, uitgaande van Liga voor Mensenrechten vzw, 22 november 2013,
http://www.mensenrechten.be/index.php/site/nieuwsberichten/gas_wet_aangeklaagd_bij_grondwettelijk_hof.

Regeerakkoorden

Regeerakkoord 2004, "De Vlaamse Regering 2004-2009: vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen", <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/de-vlaamse-regering-2004-2009-vertrouwen-geven-verantwoordelijkheid-nemen>.

Regeerakkoord 2011, 1 december 2011,
http://premier.fgov.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/Regeerakkoord_1_december_2011.pdf.

Actualiteit

KAD, "Geneeskunde voor het Volk vecht GAS-boete aan", *De Standaard online*, 19 februari 2013, http://www.standaard.be/cnt/dmf20130219_00475528.

LOUAGE, L., "Unizo wil GAS-boetes voor jongeren die alcohol of tabak gebruiken", *De Standaard online*, 24 januari 2014, http://www.standaard.be/cnt/dmf20140124_00945217.

MILE, SARE en STDR, "Antwerpfans houden 'Mars van de Schande'", *Gazet van Antwerpen*, 28 mei 2013, <http://www.gva.be/regio-antwerpen-stad/antwerpen/vandaag-mars-van-de-schande-van-antwerp-fans.aspx>.

VAN THILLO, J., "GAS-boetes kunnen helpen bij beheer sociale netwerken", *De Standaard online*, 3 december 2013, http://www.standaard.be/cnt/dmf20131203_00868805.

X., "Course-poursuite à Verviers: deux voitures de police finissent... dans le décor et le motard pourchassé prend la fuite!", *La Meuse*, 24 oktober 2013, <http://www.lameuse.be/842727/article/regions/verviers/actualite/2013-10-24/course-poursuite-a-verviers-deux-voitures-de-police-finissent-dans-le-decor>.

X., "Groen: 'Voorstel boetes voor alcohol en tabak slecht idee'", *De Standaard online*, 24 januari 2014, http://www.standaard.be/cnt/dmf20140124_00945337.

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

Rechtsbescherming tegen de gemeentelijke administratieve geldboete anno 2014. Een onderzoek naar de verenigbaarheid van de GAS-boete met de fundamenteën van een democratische rechtsstaat.

Richting: **master in de rechten-rechtsbedeling**

Jaar: **2014**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Thys, Aline

Datum: **15/05/2014**