

DE ROL VAN HET EVRM BIJ GAS

Aantal woorden: 54.385

Marie DeCock

Studentennummer: 01206958

Promotor: Prof. dr. Ludo Veny

Commissaris: Drs. Brecht Warnez

Masterproef voorgelegd voor het behalen van de graad Master of Laws in de rechten

Academiejaar: 2016 - 2017



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Dankwoord	4
Lijst van gebruikte afkortingen	5
Inleiding	8
DEEL I. Gemeentelijke administratieve sanctionering	10
HOOFDSTUK 1. Historiek: schets van de totstandkoming van het wettelijk kader	10
1.1. Periode vóór de Wet van 13 mei 1999	10
1.2. Wet van 13 mei 1999: een pyrrusoverwinning	12
1.3. Wetten van 7 mei 2004 en 17 juni 2004	15
1.4. Reparatiwet 2005	18
1.5. Periode van 2006 tot en met 2011	18
1.6. Wet van 24 juni 2013	19
HOOFDSTUK 2. Gemeentelijke administratieve sancties	23
2.1. Administratieve sancties	23
2.1.1. Definities	23
2.1.2. Voorbeelden	25
2.2. Gemeentelijke administratieve sancties	26
2.2.1. Begrip	26
2.2.2. Doel	26
2.2.3. Soorten gemeentelijke administratieve sancties	27
2.2.3.1. De GAS-boete	27
2.2.3.2. De schorsing en intrekking van een vergunning en de sluiting van een inrichting	28
2.2.4. Probleemstelling	28
HOOFDSTUK 3. Samengevat	31
DEEL II. De rol van het EVRM bij GAS: krachtlijnen	32
HOOFDSTUK 1. Krachtlijnen van het EVRM	32
1.1. Artikel 7 EVRM: het legaliteitsbeginsel	33
1.2. Artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM: <i>ne bis in idem</i>	35
1.3. Artikel 2 van Protocol nr. 7 bij het EVRM: het recht op hoger beroep in strafzaken	36
1.4. Beknopte uiteenzetting van andere relevante artikelen	38
HOOFDSTUK 2. Samengevat	43
DEEL III. De rol van het EVRM bij GAS: het recht op een eerlijk proces	44
HOOFDSTUK 1. Toepasselijkheid van artikel 6 EVRM op administratieve sancties: kwalificatie van administratieve sancties als strafrechtelijk	47
HOOFDSTUK 2. De Belgische rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties in het licht van het EVRM	52
2.1. Waarborgen gedurende de administratieve fase	56
2.1.1. Instanties betrokken bij de GAS-procedure	57
2.1.1.1. Vaststellers	57
2.1.1.2. Sanctionerend ambtenaar	59
2.1.1.3. College van burgemeester en schepenen	59
2.1.1.4. Openbaar ministerie	60
2.1.2. Procedure tot opleggen van gemeentelijke administratieve sancties	61
2.1.2.1. Procedure tot opleggen GAS-boete	61
2.1.2.1.1. Vaststelling	61
2.1.2.1.2. Overmaken van de vaststelling	62
2.1.2.1.3. Opstartbrief	62

2.1.2.1.4. Stukken en bijkomend onderzoek.....	63
2.1.2.1.5. Verweermiddelen.....	64
2.1.2.1.6. Hoorzitting.....	64
2.1.2.1.7. Bemiddeling en gemeenschapsdienst.....	64
2.1.2.1.8. Beslissing en sluiting van het dossier.....	65
2.1.2.1.9. Kennisgeving van de beslissing.....	65
2.1.2.2. Bijzondere procedures tot opleggen van GAS-boete.....	66
2.1.2.2.1. Minderjarigen.....	66
2.1.2.2.2. Verkeersinbreuken.....	68
2.1.2.3. Procedure tot opleggen sluiting, schorsing en intrekking.....	71
2.1.2.3.1. Vaststelling.....	71
2.1.2.3.2. Sanctionerende overheid.....	71
2.1.2.3.3. Voorafgaande verwittiging.....	71
2.1.2.3.4. Vervolg procedure.....	71
2.1.2.3.5. Beslissing.....	72
2.1.2.3.6. Kennisgeving.....	72
2.1.3. Administratieve fase: toetsing aan artikel 6 EVRM.....	73
2.1.3.1. Redelijke termijn.....	74
2.1.3.2. Rechten van verdediging.....	76
2.1.3.2.1. Rechten van verdediging bij het opleggen GAS-boete.....	77
2.1.3.2.2. Rechten van verdediging bij de beslissing tot de sluiting van een inrichting of de schorsing of intrekking van een vergunning.....	80
2.1.3.3. Vermoeden van onschuld.....	82
2.2. Waarborgen gedurende de jurisdictionele fase.....	85
2.2.1. Procedure tot aanvechten GAS.....	86
2.2.1.1. Procedure tot aanvechten GAS-boete.....	86
2.2.1.1.1. Willig beroep.....	86
2.2.1.1.2. Jurisdictioneel beroep.....	86
2.2.1.2. Procedure tot aanvechten sluiting, schorsing en intrekking.....	88
2.2.1.2.1. Willig beroep.....	88
2.2.1.2.2. Beroep bij de toezichthoudende overheid.....	89
2.2.1.2.3. Beroep bij de Raad van State.....	89
2.2.1.2.4. Beroep bij de rechtbank van eerste aanleg.....	90
2.2.2. Jurisdictionele fase: toetsing aan artikel 6 EVRM.....	91
2.2.2.1. De te toetsen voorwaarden.....	91
2.2.2.2. Recht op toegang tot een rechter met volle rechtsmacht.....	92
2.2.2.2.1. Volle rechtsmacht.....	92
2.2.2.2.1.1. Toetsingsbevoegdheid.....	93
2.2.2.2.1.2. Beslissingsbevoegdheid.....	98
2.2.2.2.2. Sluiting, schorsing en intrekking.....	100
2.2.2.2.3. GAS-boete.....	103
2.3. De rechtsbescherming door het EVRM in de administratieve en de jurisdictionele fase: kritische reflectie.....	106
HOOFDSTUK 3. Samengevat.....	110
Conclusie.....	113
Bibliografie.....	115

Dankwoord

Als ik terugblik op het voorbije jaar waarin ik deze masterproef heb geschreven, hebben verschillende personen me hierbij geholpen. Die steun kreeg ik niet enkel tijdens het schrijven van mijn masterproef maar gedurende het doorlopen van de volledige rechtenopleiding. Ik zou hen dan ook graag willen bedanken.

Dank aan mijn promotor prof. dr. Ludo Veny om me dit boeiend onderwerp te laten uitwerken, voor het meermaals doornemen van de masterproef, de bruikbare feedback en de goede begeleiding in het algemeen.

Aan drs. Brecht Warnez voor het aangeleverde bronnenmateriaal.

Aan mijn ouders, die mij de kans en het voorrecht hebben gegeven om te studeren en mijn universitaire studies te voltooien. Bedankt voor het vertrouwen, de gemaakte opofferingen en de onvoorwaardelijke steun.

Aan mijn zus, Eva, om mijn grote voorbeeld te zijn en me enthousiast aan te moedigen in alles wat ik onderneem.

Aan mijn oma, voor de talloze postkaartjes bij elke examenperiode en om ieder succes, hoe klein ook, toe te juichen.

Aan mijn vrienden en familie, in het bijzonder Ellen, voor de uren masterproefgezelschap en de trouwe vriendschap.

Aan Grégory, om er altijd voor me te zijn.

Gent, mei 2017.

Lijst van gebruikte afkortingen

Adv.RvS	Advies van de Raad van State
afd.	afdeling
afl.	aflevering
APT	Administration publique (Trimestriel): revue du droit public et des sciences administratives
Art.	artikel
BS	Belgisch Staatsblad
BTW-wetboek	Wetboek van 3 juli 1969 van de belasting over de toegevoegde waarde, <i>BS</i> 17 juli 1969
Cass.	Hof van Cassatie
CDPK	Publiekrechtelijke kronieken
e.a.	en andere(n)
ed(s).	editor(s)
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de Mens
e.v.	en volgende
EVRM	Verdrag 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Formele Motiveringswet	Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, <i>BS</i> 12 september 1991
GAS	gemeentelijke administratieve

	sanctie(s)
GAS-wet	Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, <i>BS</i> 1 juli 2013
GAS-wet van 13 mei 1999	Wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, <i>BS</i> 10 juni 1999
GwH	Grondwettelijk Hof
J.dr.jeun.	Journal du droit des jeunes
JLMB	Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles
Juristenkrant	De Juristenkrant
KB	Koninklijk Besluit
NJW	Nieuw juridisch weekblad
nr.	nummer
omz.	omzendbrief
onuitg.	onuitgegeven
Orde dag	De orde van de dag. Criminaliteit en samenleving
overw.	overweging
pagina	p.
Panopticon	Panopticon: tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk
Parl.St.	Parlementaire stukken – Parlementaire bescheiden – Parlementaire documenten – Parlementaire voorbereiding

Pol.	politierechtbank
RDPC	Revue de droit pénal et de criminologie
Rev.Dr.ULg.	Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège
RvS	Raad van State
RvS-wet	Gecoördineerde wetten op de Raad van State van 11 juli 1973, <i>BS</i> 21 maart 1973
RW	Rechtskundig weekblad
TBP	Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht
T.Gem.	Tijdschrift voor gemeenterecht
TJK	Tijdschrift voor jeugdrecht en kinderrechten
T.Pol.	Tijdschrift van de politierechters
T.Strafr.	Tijdschrift voor strafrecht: jurisprudentie, nieuwe wetgeving en doctrine voor de praktijk
TvMR	Tijdschrift voor mensenrechten
VAV	Verkeer, aansprakelijkheid, verzekering

Inleiding

Er bestaan verschillende manieren om de persoon die een inbreuk pleegt op een rechtsnorm te bestraffen. De meest voor de hand liggende sanctioneringsmethode is de afhandeling van de inbreuk langs de strafrechtelijke weg. Naast die 'gewone' afhandeling is er een sanctioneringsmethode die vandaag de dag veelvuldig wordt gebruikt: de administratieve sanctionering. Een subvorm van administratieve sancties zijn de gemeentelijke administratieve sancties.

Kenmerkend aan administratieve sanctionering is dat een bestuursorgaan de sanctie oplegt aan de overtreder. Er komt bij de administratieve fase van sanctieoplegging bijgevolg geen rechtscollege kijken. Met het oog op de scheiding der machten is dit opmerkelijk. De handhaving van het recht is immers normaliter een karakteristieke taak van de rechterlijke macht, niet van de uitvoerende macht. Toch zal hieronder blijken dat gemeentelijke administratieve sanctionering, op voorwaarde van het naleven van een aantal vereisten, toegestaan is. Het is uiteraard van belang erover te waken dat er bij de administratieve afhandeling voldoende waarborgen bestaan voor de overtreder, net zoals er waarborgen bestaan in de procedure tot een gerechtelijke veroordeling. Inzake de rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sanctionering bestaat er geen allesomvattende regeling. E. ANKAERT en J. PUT gebruiken de welgekozen term 'rechtsbeschermingspuzzel' aangezien de rechtsbescherming wordt geboden op verschillende niveaus en door velerlei instrumenten, meer bepaald *"supranationale, grondwettelijke en wettelijke bepalingen; algemene rechtsbeginselen (o.m. beginselen van behoorlijk bestuur en – voor zover van toepassing – algemene strafrechtsbeginselen); algemene bestuursrechtelijke wetgeving (bv. inzake openbaarheid van bestuur, of motivering van bestuurshandelingen); en specifieke regels eigen aan het betrokken rechtsdomein en/of sanctieregime."*¹

Is er een rol weggelegd voor het EVRM in dit verhaal? Draagt het EVRM bij aan die rechtsbeschermingspuzzel door waarborgen voor te schrijven ten aanzien van gemeentelijke administratieve sanctionering? Is er, zoals P. DE HERT, K. MEERSCHAUT en S. GUTWIRTH het uitdrukken, sprake van een *"verkapte criminalisering gepaard gaande met een verslapping van de rechtswaarborgen"*?²

¹ E. ANKAERT en J. PUT, "Bestuurlijke punitieve sancties in België in het licht van Europeesrechtelijke vereisten" in E. ANKAERT, J. PUT, P.C. ADRIAANSE, T. BARKHUYSEN en M.L. VAN EMMERIK, *Europeesrechtelijke eisen bij de toepassing van bestuurlijke punitieve sancties*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2006, (53) 53-54 (hierna: E. ANKAERT en J. PUT, "Bestuurlijke punitieve sancties").

² P. DE HERT, K. MEERSCHAUT en S. GUTWIRTH, "Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties", *Panopticon* 2008, afl. 1, (1) 8 (hierna: P. DE HERT e.a., "Democratie en rechtsbescherming").

Deze masterproef wil onderzoeken of het EVRM, en in het bijzonder artikel 6, al dan niet een adequate rechtsbescherming kent in het kader van gemeentelijke administratieve sancties; en meer algemeen welke rol er bij die gemeentelijke administratieve sanctionering is weggelegd voor het EVRM.

Om het antwoord op de voorgaande onderzoeksvraag te kunnen formuleren, is de masterproef onderverdeeld in drie delen. In het eerste deel komt de historiek van de gemeentelijke administratieve sanctie en de begripsomschrijving aan bod. Het tweede deel omvat de krachtlijnen van het EVRM door in te gaan op de voor gemeentelijke administratieve sancties relevante verdragsartikelen. Het derde en laatste deel behandelt de rol bij gemeentelijke administratieve sancties van het recht op een eerlijk proces vervat in artikel 6 EVRM.

DEEL I. Gemeentelijke administratieve sanctionering

HOOFDSTUK 1. Historiek: schets van de totstandkoming van het wettelijk kader

Om de positie die er is weggelegd voor gemeentelijke administratieve sanctionering in de Belgische samenleving te begrijpen, is een uiteenzetting van de totstandkoming van het wettelijk kader wenselijk.

1.1. Periode vóór de Wet van 13 mei 1999

Artikel 135, §2 Nieuwe Gemeentewet schrijft voor dat gemeenten de taak hebben om in een goede politie te voorzien voor hun inwoners.³ Daarvoor moeten gemeenten logischerwijs kunnen optreden tegen gedragingen die de zindelijkheid, gezondheid, veiligheid en rust in het gedrang brengen. Die taak zorgt er in samenhang met artikel 119 Nieuwe Gemeentewet voor dat gemeenten reglementen en verordeningen kunnen uitvaardigen waarin dergelijke gedragingen strafbaar kunnen worden gesteld met politiestrafen. Gemeenten hadden vóór het ontstaan van gemeentelijke administratieve sanctionering in 1999 bijgevolg al de mogelijkheid om bestraffend op te treden ten aanzien van personen die overtredingen begingen op het grondgebied van de gemeente. De overtreding van een politiereglement of politieverordening kon evenwel enkel met een politiestraf worden gesanctioneerd. De mogelijkheid om bestuurlijke sancties op te leggen, bestond (nog) niet.⁴

Drie redenen maakten de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties wenselijk. *Vooreerst* kon de gemeente op grond van het toenmalig artikel 135, §2, 1°-6° Nieuwe Gemeentewet enkel optreden ten aanzien van de openbare rust, de openbare

³ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2015, 201 (hierna: L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*); G. VAN HAEGENBORGH, "De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad" in J. DUJARDIN en W. SOMERS (eds.), *Gemeenteraad. Bevoegdheden*, Brugge, Die Keure, 2011, (347) 353-354; S. CASTELAIN, "De gemeentelijke administratieve sanctie... A never ending story?", *T.Gem.* 2005, afl. 1, (31) 32 (hierna: S. CASTELAIN, "De gemeentelijke administratieve sanctie"); T. DE SUTTER, "Lokale rechtshandhaving via administratieve sancties en minderjarigen", *TJK* 2005, afl. 2, (62) 63 (hierna: T. DE SUTTER, "Lokale rechtshandhaving"); T. DE SUTTER, "Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?", *TBP* 2007, afl. 3, (131) 133 (hierna: T. DE SUTTER, "Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?"); T. DE SUTTER, "De gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009" in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (2) 8 (hierna: T. DE SUTTER, "De gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009").

⁴ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 1; E. DEVROE, "Last van overlast: volle G.A.S. vooruit?", *Orde dag* 2003, afl. 24, (7) 16 (hierna: E. DEVROE, "Last van overlast"); S. MALEFASON, "De GAS-Wet: op het kruispunt van bestuurlijk sanctierecht en strafrecht", *T.Strafr.* 2015, afl. 6, (330) 331 (hierna: S. MALEFASON, "De GAS-Wet"); L. VENY en N. DE VOS, "Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur" in L. VENY en N. DE VOS (eds.), *Gemeentelijke Administratieve Sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, (14) 15 en 21 (hierna: L. VENY en N. DE VOS, "Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur"); N. BOUCHIRAB, M. DAMEN, M. DEBEN en K. WEIS, "GAS-wetgeving minderjarigen", *NJW* 2014, afl. 309, (722) 723 (hierna: N. BOUCHIRAB e.a., "GAS-wetgeving minderjarigen").

veiligheid en de openbare gezondheid waarover dit artikel gewaagt. Die concepten werden samengevat als 'de openbare orde'. De Raad van State hield er echter een restrictieve interpretatie van het begrip 'openbare orde' op na waardoor enkel de materiële openbare orde onder dit begrip viel. Gemeenten waren niet in staat op te treden om de morele openbare orde te vrijwaren waardoor gedragingen die strijdig zijn met de morele openbare orde, zoals drugsgebruik door tieners in dancings, niet konden worden opgenomen in politiereglementen en politieverordeningen en bijgevolg niet langs die traditionele weg met politiestrafen kon worden beteugeld. Ruimer bekeken, was er geen mogelijkheid om op te treden tegen die vormen van overlast die geen inbreuk waren op de openbare orde, maar die toch storend waren.⁵ De mogelijkheid waarin de gemeenten gedragingen strafbaar konden stellen en waarvan ze de overtreding konden handhaven, werd als te beperkt ervaren.

Een tweede probleem was dat de handhaving van een politiereglement of politieverordening voorheen door het parket moest gebeuren. Aangezien het parket over onvoldoende middelen beschikte, deed het de overtredingen op politiereglementen en politieverordeningen meestal als onbenullig af in vergelijking met zijn andere – zijns inziens wél belangrijke en zwaarwichtige bezigheden – en seponeerde het de inbreuken stelselmatig. Bovendien duurde het lang vooraleer een overtreder werd bestraft waardoor de bestraffing zijn effect verloor. Dit zorgde ervoor dat gemeenten hun reglementen en verordeningen *de facto* niet konden laten afdwingen. De personen die een inbreuk pleegden op een dergelijk reglement of verordening bleven nagenoeg ongestraft. Die straffeloosheid is niet te vereenzelvigen met het beginsel dat er regels worden uitgevaardigd in een samenleving met de bedoeling dat die worden nageleefd en dat de niet-naleving wordt gesanctioneerd.⁶

Ten slotte viel af te leiden uit de federale Veiligheidsmonitor – een enquête gericht aan de bevolking – dat de ergernis aan de 'kleine criminaliteit' zoals nachtlawaai, sluikstorten, wildplassen, hondenpoep, vandalisme, ... en het daarbij horende gevoel van

⁵ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 2; L. VENY en N. DE VOS, "Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur", (14) 16-17; T. DE SUTTER, "Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?", (131) 133; T. DE SUTTER, "De gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009", (2) 8.

⁶ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 1 en 2; L. VENY, L. DE GEYTER en F. VANDENDRIESSCHE, "De invoering van gemeentelijke administratieve sancties... of naar publieke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?", *AJT* 1999-00, (157) 157 (hierna: L. VENY e.a., "De invoering van gemeentelijke administratieve sancties"); E. DEVROE, "Last van overlast", (7) 16-17; T. DE SUTTER, "Lokale rechtshandhaving", (62) 63; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties: een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 120 (hierna: F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*); S. MALEFASON, "De GAS-Wet", (330) 331; N. DE VOS en L. VENY, "Gemeentelijke bestuurlijke sancties ... een nieuwe mogelijkheid tot bestraffing van jongeren bij openbare overlast", *RW* 2005, afl. 13, (481) 481 (hierna: N. DE VOS en L. VENY, "Gemeentelijke bestuurlijke sancties"); P. HEBBERECHT, "De lokale gemeentelijke bestrijding van openbare overlast in het kader van het federaal preventie- en veiligheidsbeleid" in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, (161) 166 (hierna: P. HEBBERECHT, "De lokale gemeentelijke bestrijding van openbare overlast").

onveiligheid – méér dan het plegen van zware criminele feiten – onder de huid van de burger kroop.⁷ Een wetgevend optreden was nodig.

1.2. Wet van 13 mei 1999: een pyrrusoverwinning

Om tegemoet te komen aan al die bezorgdheden is in 1999 de wet tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties⁸ (hierna: GAS-wet van 13 mei 1999) tot stand gebracht. Het doel van de wet is dat gemeenten sneller en efficiënter kunnen optreden tegen overlast en om “[...] de gemeenten wat meer armslag te geven voor het daadwerkelijk voeren van een lokale veiligheidspolitiek [...]”.⁹ Die GAS-wet van 13 mei 1999 voerde op drie vlakken aanpassingen door waardoor de mogelijkheid van gemeenten om op te treden tegen kleine criminaliteit en overlast – in theorie¹⁰ – is uitgebreid.¹¹

⁷ T. BAUWENS, S. PLEYSIER, T. VAN DEN BROECK en E. DE PAUW, “De nieuwe GAS-wet. Zuurstof of stikstof voor steden en gemeenten?”, *Orde dag* 2016, afl. 73, (4) 4-5 (hierna: T. BAUWENS e.a., De nieuwe GAS-wet”); N. DESMET, “GAS als onderdeel van een integraal veiligheidsbeleid” in T. DE SCHEPPER (ed.), *De nieuwe gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, Politeia, 2014, (24) 25-26; T. DE SCHEPPER, “Voorgeschiedenis” in T. DE SCHEPPER (ed.), *De nieuwe gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, Politeia, 2014, (29) 31 (hierna: T. DE SCHEPPER, “Voorgeschiedenis”); 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, (21) 24 (hierna: F. SCHUERMANS, “Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend-bestuursrecht”); P. HEBBERECHT, “De lokale gemeentelijke bestrijding van openbare overlast”, (161) 165.

⁸ Wet 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999.

⁹ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 2-3; Omz. 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, overw. B.1; L. VENY e.a., “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties”, (157) 158; E. KINDT, “De federale GAS-Wet en het recht op spelen – een onderzoek naar de overeenstemming van het begrip van de openbare overlast met de internationale mensenrechten”, *TBP* 2015, afl. 7, (368) 368 (hierna: E. KINDT, “De federale GAS-Wet en het recht op spelen”); C. BILLIET, “Het gemeentelijke instrumentarium” ter bestrijding van de openbare overlast: duiding van een cocktail” in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, (89) 89 (hierna: C. BILLIET, “Het gemeentelijke instrumentarium”); A. VANDER STEENE, P. DE HERT, K. MEERSCHAUT en T. VAN DER BEKEN, “De bemiddelingsprocedure bij lichte administratieve sancties in België. Een empirische en inhoudelijke verkenning”, *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2008, afl. 4, (20) 20 (hierna: A. VANDER STEENE, P. DE HERT, K. MEERSCHAUT en T. VAN DER BEKEN, “De bemiddelingsprocedure”); X. LESAGE, “Kleine milieuoverlast (eindelijk) sanctioneerbaar met GAS” (noot onder GwH 27 mei 2010), *T.Strafr.* 2010, afl. 5, (259) 259; B. DE SMET, “Administratief sanctierecht voor minderjarigen” in A. VANDEPLAS, P. ARNOU, en S. VAN OVERBEKE (eds.), *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2015, (5) 8 (hierna: B. DE SMET, “Administratief sanctierecht”).

¹⁰ Uit de praktijk is gebleken dat de gemeenten in de praktische onmogelijkheid verkeerden om te sanctioneren door middel van gemeentelijke administratieve sancties.

¹¹ F. SCHUERMANS, “Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend-bestuursrecht”, (21) 24-25; T. DE SUTTER, “Lokale rechtshandhaving”, (62) 63; T. DE SUTTER, “Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?”, (131) 133; T. DE SUTTER, “De gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009”, (2) 9; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 331; E. DEVROE, “Last van overlast”, (7) 18; T. VANDER BEKEN, “Meer met minder? Over administratieve handhaving en strafrecht *light*”, *Orde dag* 2003, afl. 24, (65) 65 (hierna: T. VANDER BEKEN, “Meer met minder?”); T. VANDER BEKEN, “Administratieve afhandeling, Anders en beter?” in X., *Het strafrechtssysteem in de Laatmoderniteit*, Mechelen, Kluwer, 2004, (119) 119 (hierna: T. VANDER BEKEN, “Administratieve afhandeling”); P. HEBBERECHT, “De lokale gemeentelijke bestrijding van openbare overlast”, (161) 161.

Een eerste vernieuwing die de wet doorvoerde was de uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester. Artikel 5 en 6 GAS-wet van 13 mei 1999 zorgden respectievelijk voor de invoering van artikel 134^{ter} en 134^{quater} Nieuwe Gemeentewet.¹²

Een tweede vernieuwing is de toevoeging door artikel 7 GAS-wet van 13 mei 1999 van een zevende punt aan artikel 135, §2 Nieuwe Gemeentewet dat, zoals reeds vermeld, inhoudt dat de gemeenten in een goede politie moeten voorzien. Door de invoering van dit zevende punt kan een gemeente “[...] *de nodige maatregelen [nemen], inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast*”.¹³ Het begrip openbare overlast doet zijn intrede.¹⁴

Een derde vernieuwing is de creatie van gemeentelijke administratieve sancties. Artikel 3 GAS-wet van 13 mei 1999 zorgt voor het artikel 119^{bis} Nieuwe Gemeentewet dat ten grondslag ligt aan de officiële geboorte van gemeentelijke administratieve sancties. Artikel 119^{bis}, §2 Nieuwe Gemeentewet bepaalt dat “*de [gemeente]raad [...] eveneens, tenzij een wet, decreet of ordonnantie reeds voorzien heeft in een strafsanctie of een administratieve sanctie, de volgende administratieve sancties [kan] stellen op de overtreding van zijn reglementen en verordeningen [...]*”.¹⁵ Gemeenten hebben op die grond voortaan de mogelijkheid om een gemeentelijke administratieve sanctie te koppelen aan de inbreuk op hun reglementen en verordeningen, en overtredingen op die manier zelf vast te stellen en overtreders te bestraffen. Hierdoor moeten gemeenten de naleving van hun reglementen en verordeningen niet langer afdwingen door tussenkomst van het parket¹⁶ en zouden gemeenten in principe effectiever, efficiënter en sneller moeten kunnen optreden aangezien het niet langer de rechterlijke macht is die de straf oplegt – of juist niét oplegt. De mogelijkheid tot administratieve sanctionering zorgt

¹² Art. 134^{ter} Nieuwe Gemeentewet schrijft voor dat “[...] *de burgemeester [...] maatregelen [kan] nemen wanneer de voorwaarden van de uitbating van de instelling of van de vergunning niet worden nageleefd [...]*”. Artikel 134^{quater} Nieuwe Gemeentewet stelt dat “*indien de openbare orde rond een voor het publiek toegankelijke inrichting wordt verstoord door gedragingen in die inrichting, [...] de burgemeester [kan] besluiten deze te sluiten, voor de duur die hij bepaalt [...]*”; F. SCHUERMANS, “Het hindernissenparcours van de gemeentelijke administratieve sancties: een status questionis”, *T.Strafr.* 2005, afl. 6, (405) 406 (hierna: F. SCHUERMANS, “Het hindernissenparcours”); L. VENY en N. DE VOS, “Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur”, (14) 26; T. DE SUTTER, “Lokale rechtshandhaving”, (62) 64.

¹³ Art. 135, §2, 7° Nieuwe Gemeentewet.

¹⁴ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 2-3; G. VAN HAEGENBORGH, “De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad” in J. DUJARDIN en W. SOMERS (eds.), *Gemeenteraad. Bevoegdheden*, Brugge, Die Keure, 2011, (347) 365; T. BAUWENS e.a., “De nieuwe GAS-wet”, (4) 5; S. CASTELAIN, “De gemeentelijke administratieve sanctie”, (31) 32-33; T. DE SUTTER, “Lokale rechtshandhaving”, (62) 63; F. SCHUERMANS, “Het hindernissenparcours”, (405) 406; L. VENY en N. DE VOS, “Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur”, (14) 19-21; T. DE SUTTER, “De gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009”, (2) 9-10; E. DEVROE, “Last van overlast”, (7) 9; T. DE SUTTER, “Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?”, (131) 133.

¹⁵ Art. 3 Wet 13 mei 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999; L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 152; B., WARNEZ, “De interbestuurlijke samenwerking inzake gemeentelijke administratieve sancties”, *T.Gem.* 2014, afl. 1, (2) 9 (hierna: B., WARNEZ, “De interbestuurlijke samenwerking”); G. GEUDENS, “GAS-boetes voor kleine afvalinbreuken kunnen”, *Juristenkrant* 2010, afl. 212, (4) 4.

¹⁶ Dit moet worden genuanceerd. *Infra* zal blijken dat er wel degelijk een rol is weggelegd voor het parket, onder andere indien er sprake is van gemengde inbreuken.

ervoor dat het enkel kunnen vervolgen van inbreuken op gemeentelijke verordeningen en reglementen langs de strafrechtelijke weg met politiestrafen, verleden tijd is.¹⁷

Gemeenten moeten bij het inschrijven en opleggen van gemeentelijke administratieve sancties drie regels in acht nemen. *Ten eerste* kan een gemeente enkel optreden in de materies waarvoor zij bevoegd is. *Ten tweede* is er het verbod op cumulatie, ingeschreven in artikel 119bis, §3 Nieuwe Gemeentewet: “*De Raad kan op dezelfde inbreuken van zijn reglementen en verordeningen niet tezelfdertijd in een strafsanctie én een administratieve sanctie voorzien, maar slechts in één van beide.*”.¹⁸ Dit verbod houdt in dat een gemeente bij het inschrijven van sancties moet kiezen tussen, ofwel een strafsanctie, ofwel een gemeentelijke administratieve sanctie. Dit beginsel is een toepassing van het *ne bis in idem*-beginsel dat vervat ligt in artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM. *Ten derde* mag een gemeente slechts een gemeentelijke administratieve sanctie in zijn verordeningen en reglementen inschrijven indien er geen hogere norm reeds voorziet in een administratieve sanctie of een strafsanctie. Dit volgt uit artikel 119bis, §1, lid 1 Nieuwe Gemeentewet: “*De Raad kan straffen stellen op de overtreding van zijn reglementen en verordeningen, tenzij een wet, decreet of ordonnantie daarin heeft voorzien [...]*”.¹⁹ Die laatste zin bracht in de bestuurspraktijk tal van problemen teweeg. De voornaamste intentie van gemeenten was immers niet om ‘nieuwe’ overlastfenomenen die nergens werden gereguleerd, sanctioneerbaar te stellen met gemeentelijke administratieve sancties. De opzet lag erin om die overlast die reeds in bestaande normen strafbaar was gesteld maar niet werd gehandhaafd, effectief te gaan sanctioneren. Aangezien er reeds ten aanzien van haast elk overlastfenomeen een sanctie bestond in een hogere norm was het *de facto* onmogelijk voor gemeenten om die overlast met gemeentelijke administratieve sancties te sanctioneren. De rechtsleer omschrijft dit probleem ook wel als ‘de regeldichtheid’. Door de problemen die er zijn gerezen, voornamelijk veroorzaakt door die twee laatste in acht te nemen regels, maakten de gemeenten weinig gebruik van gemeentelijk administratieve sancties en miste de GAS-wet van 13 mei 1999 zijn effect.²⁰ Door dit gebrek aan succes was een nieuw wetgevend ingrijpen noodzakelijk.

¹⁷ De rechterlijke macht blijft niet volledig buiten spel. In kader van een hoger beroep moet dit beroep wél worden ingesteld bij de rechterlijke macht, meer bepaald bij de politierechterbank of de jeugdrechtsbank, naargelang het gaat om respectievelijk een meerderjarige of een minderjarige, of bij de Raad van State; memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl. St.* Kamer 1998-99, nr. 2031/1, 2; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 330-331; E. DEVROE, “Last van overlast”, (7) 17; T. VANDER BEKEN, “Meer met minder?”, (65) 67; J. DUJARDIN, “Mogelijkheid van gemeentelijke administratieve sancties” (noot onder GwH 27 mei 2010), *T.Gem.* 2010, afl. 4, (262) 262; F. SCHUERMANS, “Het hindernissenparcours”, (405) 405-406; T. DE SCHEPPER, “Voorgeschiedenis”, (29) 31; T. DE SUTTER, “Lokale rechtshandhaving”, (62) 62 en 64; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen inzake gemeentelijke administratieve sancties: de wet van 24 juni 2013” in S. LIERMAN (ed.), *Actualia gemeenterecht*, Brugge, Die Keure, 2013, (29) 29 (hierna: T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”); N. DE VOS en L. VENY, “Gemeentelijke bestuurlijke sancties”, (481) 481; T. DE SUTTER, “Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?”, (131) 134; T. VANDER BEKEN, “Administratieve afhandeling”, (119) 126; L. VENY en N. DE VOS, “Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur”, (14) 9 en 22; T. DE SUTTER, “De gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009”, (2) 9; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 120-121.

¹⁸ Art. 119bis, §3 Nieuwe Gemeentewet.

¹⁹ Art. 119bis, §1, lid 1 Nieuwe Gemeentewet.

²⁰ T. DE SCHEPPER en L. FAYAD, “Onbekend is onbemind. Een aantal ervaringen en ontwikkelingen uit de bestuurspraktijk als mogelijk antwoord op maatschappelijke vragen over het gemeentelijk administratief

1.3. Wetten van 7 mei 2004 en 17 juni 2004

De Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet²¹ en de Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet²², streefden ernaar de problemen die rezen naar aanleiding van de GAS-wet van 13 mei 1999 te verhelpen.²³ Beide wetten zorgden voor een uitbreiding van het toepassingsgebied *ratione materiae* en *ratione personae*. Vooreerst werd het materieel toepassingsgebied waarbinnen de gemeenten kunnen optreden aanzienlijk uitgebreid. Dit werd op twee manieren verwezenlijkt.

Enerzijds, is er een depenalisatie doorgevoerd van de artikelen in titel X van het Strafwetboek en is de Besluitwet van 29 december 1945 houdende verbod tot het aanbrengen van opschriften op den openbaren weg²⁴ opgeheven. Zoals reeds vermeld, verkeerden gemeenten door artikel 119*bis*, §2 Nieuwe Gemeentewet in een *de facto* onmogelijkheid om gedragingen strafbaar te stellen met gemeentelijke administratieve sancties, aangezien er altijd wel één of andere wet, decreet of ordonnantie bestond die al voorzag in de sanctionering van een bepaalde gedraging. Door de depenalisatie en de opheffing van de Besluitwet van 29 december 1945 konden gemeenten die gedragingen wél strafbaar stellen. Er wordt met andere woorden tegemoet gekomen aan het voormelde ‘derde probleem’ van de regeldichtheid.

Anderzijds, is er een versoepeling van het cumulatieverbod doorgevoerd. Die verandering wou het ‘tweede probleem’ dat gemeenten niet tegelijkertijd in een bestuurlijke én een strafrechtelijke sanctie kunnen voorzien, verhelpen. Voor de gedragingen die strafbaar zijn gesteld in artikelen 327 tot en met 330, 398, 448, 461, 463, 526, 537 en 545 van het Strafwetboek, is er voortaan een cumulatie toegestaan die de mogelijkheid meebrengt om naast de strafrechtelijke bepaling ook gelijktijdig in een administratiefrechtelijke sanctionering te voorzien. De gedragingen die met beide ‘soorten’ sancties strafbaar zijn gesteld, worden ‘gemengde inbreuken’ genoemd en kunnen bijgevolg bestraft worden met een gemeentelijke administratieve sanctie

sanctierecht”, *Orde dag* 2016, afl. 73, (11) 11 (hierna: T. DE SCHEPPER en L. FAYAD, “Onbekend is onbemind”); S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 330-333; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 121-122; L. VENY en N. DE VOS, “Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur”, (14) 9, 22-23 en 25; T. BAUWENS e.a., “De nieuwe GAS-wet”, (4) 5; S. CASTELAIN, “De gemeentelijke administratieve sanctie”, (31) 33; S. EECKHOUT, “GAS in het spanningsveld tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke aanpak van overlastfenomenen. Een politionele benadering” in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (59) 61-62 (hierna: S. EECKHOUT, “GAS in het spanningsveld”); T. DE SUTTER, “Lokale rechtshandhaving”, (62) 62 en 65; F. SCHUERMANS, “Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend-bestuursrecht”, (21) 34; T. DE SUTTER, “De gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009”, (2) 12; F. SCHUERMANS, “Het hindernissenparcours”, (405) 406-407; T. DE SUTTER, “Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?”, (131) 134; T. DE SCHEPPER, “Voorgeschiedenis”, (29) 31; J. DUJARDIN, “Mogelijkheid van gemeentelijke administratieve sancties” (noot onder GwH 27 mei 2010), *T.Gem.* 2010, afl. 4, (262) 262-263; E. DEVROE, “Last van overlast”, (7) 19-20.

²¹ Wet 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de nieuwe gemeentewet, *BS* 25 juni 2004.

²² Wet 17 juni 2004 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, *BS* 23 juli 2004.

²³ T. DE SCHEPPER en L. FAYAD, “Onbekend is onbemind”, (11) 11; A. VANDER STEENE, P. DE HERT, K. MEERSCHAUT en T. VAN DER BEKEN, “De bemiddelingsprocedure”, (20) 21.

²⁴ Besluitwet 29 december 1945 houdende verbod tot het aanbrengen van opschriften op den openbaren weg, *BS* 4 januari 1946.

ondanks dat diezelfde inbreuken reeds zijn opgenomen in hogere wetgeving.²⁵ Aangezien dit een samenloop uitmaakt van administratiefrechtelijke en strafrechtelijke sanctionering is dat op het eerste gezicht in strijd met het *ne bis in idem*-beginsel – dat bovendien het beginsel is waarop het cumulatieverbod van straf- en administratiefrechtelijke sancties juist is gegrondvest. Daarom ging de versoepeling gepaard met een uitgewerkte ‘cumulatieregeling’. Om die cumulatieregeling op poten te kunnen zetten, maakte de wetgever een onderscheid tussen lichte en zware gemengde inbreuken.²⁶ De sanctioneringsprocedure die moet worden gevolgd, verschilt naargelang het een lichte dan wel een zware gemengde inbreuk betreft. Het *ne bis in idem*-beginsel wordt evenwel gerespecteerd doordat de sanctionerend ambtenaar of de procureur des Konings uiteindelijk slechts één sanctie zal opleggen.²⁷

De wetten van 2004 zorgden evengoed voor een uitbreiding van het personeel toepassingsgebied. Voortaan is het mogelijk voor gemeenten om gemeentelijke administratieve sancties op te leggen aan minderjarigen die de leeftijd van 16 jaar hebben bereikt.²⁸

De wetten van 7 mei en 17 juni 2004 voerden nog een aantal bijkomende veranderingen door. Zo geeft artikel 119^{ter} Nieuwe Gemeentewet aan gemeenten de mogelijkheid om te voorzien in bemiddeling²⁹ en zijn er naast politieambtenaren en hulpagenten ook

²⁵ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 152-153; O. MICHIELS, “Pas d’obstacle constitutionnel pour les sanctions administratives communales”, *Rev.Dr.ULg.* 2016, afl. 1, (79) 80 (hierna: O. MICHIELS, “Pas d’obstacle constitutionnel”).

²⁶ Onder lichte inbreuken moeten die handelingen worden verstaan die onder artikelen 526, 537 en 545 van het Strafwetboek vallen. Zware inbreuken daarentegen zijn de strafbare feiten die in artikelen 327 tot en met 330, 398, 448, 461 en 463 van het Strafwetboek zijn vermeld.

²⁷ *Grosso modo* is het verschil dat er bij zware gemengde inbreuken de expliciete goedkeuring moet bestaan van de procureur des Konings om administratief te vervolgen. Bij lichte gemengde inbreuken is die uitdrukkelijke toestemming niet nodig; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 333-335; F. SCHUERMANS, “Het hindernissenparcours”, (405) 405-408; S. EECKHOUT, “GAS in het spanningsveld”, (59) 63; F. SCHUERMANS, “Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend-bestuursrecht”, (21) 22 en 37-38; X. “De nieuwe GAS-procedures: stap voor stap toegelicht” in T. DE SCHEPPER (ed.), *De nieuwe gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, Politeia, 2014, (61) 67 en 105 (hierna: X. “De nieuwe GAS-procedures”); T. BAUWENS e.a., “De nieuwe GAS-wet”, (4) 5; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 123; N. DE VOS en L. VENY, “Gemeentelijke bestuurlijke sancties”, (481) 482-484; S. CASTELAIN, “De gemeentelijke administratieve sanctie”, (31) 31 en 33-34; L. VENY en N. DE VOS, “Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur”, (14) 28-30; T. DE SUTTER, “Lokale rechtshandhaving”, (62) 62; T. DE SUTTER, “Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?”, (131) 131; T. DE SUTTER, “De gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009”, (2) 12; F. VROMAN, en S. MALEFASON, “De GAS-wetgeving: een kind van zijn tijd? O tempora! O mores!”, *Orde dag* 2016, afl. 73, (26) 26 (hierna: F. VROMAN, en S. MALEFASON, “De GAS-wetgeving”); N. BOUCHIRAB e.a., “GAS-wetgeving minderjarigen”, (722) 724.

²⁸ E. KINDT, “De federale GAS-Wet en het recht op spelen”, (368) 368; N. DE VOS en L. VENY, “Gemeentelijke bestuurlijke sancties”, (481) 482 en 484; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 333-334; S. CASTELAIN, “De gemeentelijke administratieve sanctie”, (31) 35-36; F. SCHUERMANS, “Het hindernissenparcours”, (405) 408; L. VENY en N. DE VOS, “Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur”, (14) 31; T. DE SCHEPPER, “Voorgeschiedenis”, (29) 32; F. SCHUERMANS, “Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend-bestuursrecht”, (21) 39; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 123-124; A. VANDER STEENE, P. DE HERT, K. MEERSCHAUT en T. VAN DER BEKEN, “De bemiddelingsprocedure”, (20) 21; F. VROMAN, en S. MALEFASON, “De GAS-wetgeving”, (26) 26; N. BOUCHIRAB e.a., “GAS-wetgeving minderjarigen”, (722) 725.

²⁹ B. HUBEAU en E. LANCKSWEERDT, “Bemiddeling (en ombudswerk?) als tegengewicht voor gewapend besturen” in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure,

andere personen in de mogelijkheid gesteld om vaststellingen van inbreuken op de gemeentelijke politiereglementen en politieverordeningen te doen, zoals bewakingsagenten.³⁰

Toch zijn die wijzigingen niet zaligmakend. De twee nieuwe wetten zorgden evenzeer voor een aantal nadelen. *Vooreerst*, ondanks voormelde depenalisatie was er nog steeds een groot aantal gedragingen strafbaar gesteld door hogere rechtsregels waardoor de gemeenten op die vlakken niet konden optreden. *Vervolgens* had de GAS-wet van 13 mei 1999 onder meer tot doel de parketten te ontlasten.³¹ Echter, in de procedure voor gemengde inbreuken krijgt de procureur des Konings een nog actievere rol toegespeeld waardoor het parket uiteraard niet wordt ontlast, integendeel. *Ten slotte* zorgde de depenalisering ervoor dat een aantal bepalingen niet meer strafbaar was. Indien de bedoelde gedragingen niet in een gemeentelijk politiereglement of politieverordening waren opgenomen, konden die gedragingen niet langer worden bestraft wat zorgde voor een juridisch vacuüm. De gemeenten werden bijgevolg opgezadeld met een enorme tijdsdruk om tegen de inwerkingtreding van de wet hun politiereglementen en politieverordeningen aan te passen. Hierop werd uiteindelijk geanticipeerd door de inwerkingtreding van de Wet van 17 juni 2004 uit te stellen tot 1 april 2005.

Naast de drie aangehaalde nadelen bevatten de wetten van 2004 nog andere minpunten, zoals het feit dat de procedurele aspecten van bemiddeling niet gespecificeerd waren, het feit dat er niet voorzien was in een burgerlijke aansprakelijkheidsregeling ten aanzien van de ouders voor hun minderjarig kind dat een gemeentelijke administratieve sanctie opgelegd kreeg en het feit dat bewakingsagenten *de facto* niets méér konden doen in het vaststellen van een overtreding op een politiereglement of politieverordening dan de gewone burger.³²

De veranderingen die de Wet van 7 mei 2004 en de Wet van 17 juni 2004 doorvoerden, volstonden bijgevolg niet. Een vierde wetgevend ingrijpen bleek nodig om lacunes weg te werken en tegemoet te komen aan blijvende bekommernissen.³³

2005, (173) 173-174; T. VANDER BEKEN, "Minderjarigen en gemeentelijke administratieve sancties" in L. VENY en N. DE VOS (eds.), *Gemeentelijke Administratieve Sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, (140) 149-152 (hierna: T. VANDER BEKEN, "Minderjarigen"); A. VANDER STEENE, P. DE HERT, K. MEERSCHAUT en T. VAN DER BEKEN, "De bemiddelingsprocedure", (20) 22-23; A. OPFERGELT, "Lokale bemiddeling in de *spotlights*", *Orde dag* 2016, afl. 73, (58) 58 (hierna: A. OPFERGELT, "Lokale bemiddeling"); E. LANCKSWEERDT, "Bemiddeling in het kader van de wetgeving op de gemeentelijke administratieve sancties: een unieke kans voor de gemeenten", *T.Gem.* 2005, afl. 1, (41) 41.

³⁰ Die bemiddelingsprocedure is facultatief voor meerderjarigen, maar verplicht gesteld voor minderjarigen; S. CASTELAIN, "De gemeentelijke administratieve sanctie", (31) 36-38; F. SCHUERMANS, "Het hindernissenparcours", (405) 408 en 411; S. EECKHOUT, "GAS in het spanningsveld", (59) 62-63; T. BAUWENS e.a., "De nieuwe GAS-wet", (4) 5; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 123-124.

³¹ Aangezien het parket erg vaak seponeerde, zal het uiteraard niet de depenalisering zijn die het verschil zal maken ten aanzien van de vermindering van de werklust van het parket.

³² F. SCHUERMANS, "Het hindernissenparcours", (405) 411 en 413-415; N. DE VOS en L. VENY, "Gemeentelijke bestuurlijke sancties", (481) 495; F. SCHUERMANS, "Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend-bestuursrecht", (21) 22 en 39; L. VENY en N. DE VOS, "Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur", (14) 29.

³³ S. CASTELAIN, "De gemeentelijke administratieve sanctie", (31) 40.

1.4. Reparatiwet 2005

De Programmawet van 20 juli 2005 probeerde reeds drie maand na de inwerkingtreding van de wetten van 7 mei en 17 juni 2004 als reparatiwet te beantwoorden aan de onvolkomenheden van de wetten van 2004 door twee belangrijke wijzigingen door te voeren.³⁴ *Vooreerst* sleutelde de reparatiwet aan de vooropgestelde termijnen. Zo werd bijvoorbeeld de termijn van vijftien dagen waarbinnen een proces-verbaal van een gemengde inbreuk moest worden overgemaakt aan de procureur des Konings als te kort ervaren en werd die termijn verlengd tot een maand. *Ten tweede* voerde de reparatiwet een 'recriminalisering' door. De artikelen 559, 1°, 561, 1°, 563, 2° en 563, 3° van het Strafwetboek werden opnieuw strafbaar gesteld met het oog op het tegengaan van straffeloosheid bij minderjarigen jonger dan zestien jaar. Die categorie minderjarigen kon immers onmogelijk bestraft worden ongeacht of de gemeente gedragingen ten aanzien van die laatste categorie strafbaar stelde.³⁵ Die bepalingen zijn voortaan omschreven als lichte gemengde inbreuken en zijn opnieuw opgenomen in artikel 119*bis*, §2, lid 3 Nieuwe Gemeentewet. *Ten derde* bleef het aanbrengen van graffiti onbestraft door de depenalisering die de wetten van 2004 doorvoerden en de opheffing van de Besluitwet van 29 december 1945 houdende verbod tot het aanbrengen van opschriften op den openbare weg. Om te vermijden dat graffiteurs ongestraft hun gang konden gaan, voerde de wetgever artikel 534*bis* en artikel 534*ter* in het Strafwetboek in en kregen die inbreuken het etiket opgekleefd van zware gemengde inbreuken. *Ten slotte* voerde de reparatiwet een aantal aanpassingen door in de regeling van de samenloop, de verjaringstermijn, de vaststellingsbevoegdheid van ambtenaren in meergemeentepolitiezones en de burgerlijke aansprakelijkheid van ouders voor hun minderjarige kinderen.³⁶

1.5. Periode van 2006 tot en met 2011

Met al die wetgevende initiatieven zijn de belangrijkste lacunes en de meest dringende problemen die rezen bij gemeentelijke administratieve sanctionering, opgevangen. Toch valt er ter volledigheid nog een aantal wetten op te sommen die in de periode na de reparatiwet tot stand zijn gekomen. De Wet van 15 mei 2006 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het Wetboek van straffordering, het Strafwetboek, het Burgerlijk Wetboek, de Nieuwe Gemeentewet en de wet van 24 april

³⁴ Wet 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, *BS* 29 juli 2005; T. DE SCHEPPER en L. FAYAD, "Onbekend is onbemind", (11) 11; A. VANDER STEENE, P. DE HERT, K. MEERSCHAUT en T. VAN DER BEKEN, "De bemiddelingsprocedure", (20) 21-22; F. VROMAN, en S. MALEFASON, "De GAS-wetgeving", (26) 26.

³⁵ T. VANDER BEKEN, "Minderjarigen", (140) 142.

³⁶ T. VAN DEN HENDE, "De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties" in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, (85) 90 (hierna: T. VAN DEN HENDE, "De rol van het parket"); S. MALEFASON, "De GAS-Wet", (330) 335-338; F. SCHUERMANS, "Het hindernissenparcours", (405) 405 en 417-421; T. DE SCHEPPER, "Voorgeschiedenis", (29) 33; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 124-125; N. DE VOS en L. VENY, "Gemeentelijke bestuurlijke sancties", (481) 485; L. VENY en N. DE VOS, "Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur", (14) 33-34; N. BOUCHIRAB e.a., "GAS-wetgeving minderjarigen", (722) 724.

2003 tot hervorming van de adoptie³⁷ voerde een aantal aanpassingen van de Nieuwe Gemeentewet door om die in overeenstemming te brengen met de gewijzigde Jeugdbeschermingswet. Eveneens kwam er de Wet van 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119*bis* Nieuwe Gemeentewet³⁸ die ervoor zorgde dat gemeenschapswachten inbreuken op gemeentelijke verordeningen en reglementen die enkel het voorwerp kunnen zijn van een administratieve sanctie, kunnen vaststellen. Ten slotte zorgde de Wet van 1 juni 2011 tot instelling van een verbod op het dragen van kleding die het gezicht volledig dan wel grotendeels bedekt³⁹ voor het invoeren van het 'boerkaverbod' door het artikel 563*bis* in te voegen in het Strafwetboek. De overtreding van dit verbod kon naast de beteugeling langs de strafrechtelijke weg tevens langs de administratiefrechtelijke weg worden gesanctioneerd door de invoering ervan in artikel 119*bis* Nieuwe Gemeentewet en de kwalificatie ervan als een lichte gemengde inbreuk.⁴⁰

1.6. Wet van 24 juni 2013

Het kader van de gemeentelijke administratieve sanctionering is er en de trein van gemeentelijke administratieve handhaving kan eindelijk een versnelling hoger schakelen. Met het toenemen van de populariteit van gemeentelijke administratieve sancties bij steden en gemeenten groeide ook de vraag naar een uitbreiding en aanpassing van het systeem van gemeentelijke administratieve handhaving. Ondanks het feit dat er een werkbaar instrument tot stand is gekomen, is de eindhalte immers nog niet in zicht. Zo werd er kritiek geuit op de zware procedure en rees de vraag naar het verlagen van de minimumleeftijd, het verhogen van de boetes en het inschrijven in de wet van de gemeenschapdienst.⁴¹

Na een moeizame periode die een val van de regering omvatte en in tal van wetsvoorstellen resulteerde, nam de regering Di Rupo dit in aanmerking en schreef het aanpassen van de wetgeving inzake gemeentelijke administratieve sancties in het regeerakkoord van 2011 in. Niet iedereen was uiteraard even opgezet met een nieuwe GAS-wet.⁴² Volgens A. MOUTON werd er heel wat kritiek geuit op het wetsontwerp: *"C'est une longue liste de critiques qui ont ainsi été passées en revue: affaiblissement du*

³⁷ Wet 15 mei 2006 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het Wetboek van strafvordering, het Strafwetboek, het Burgerlijk Wetboek, de nieuwe gemeentewet en de wet van 24 april 2003 tot hervorming van de adoptie, *BS* 2 juni 2006.

³⁸ Wet 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119*bis* van de nieuwe gemeentewet, *BS* 29 juni 2007.

³⁹ Wet 1 juni 2011 tot instelling van een verbod op het dragen van kleding die het gezicht volledig dan wel grotendeels verbergt, *BS* 13 juli 2011.

⁴⁰ S. MALEFASON, "De GAS-Wet", (330) 338; T. DE SCHEPPER, "Voorgeschiedenis", (29) 34-35; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 126.

⁴¹ T. BAUWENS e.a., "De nieuwe GAS-wet", (4) 5; S. MALEFASON, "De GAS-Wet", (330) 339.

⁴² Zie bijvoorbeeld J. NOLF, "Schriftelijk advies d.d. 15 april 2013 van ere-vrederechter Jan Nolf aan de Kamercommissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt omtrent het wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties", www.gasboetes.be/wp-content/uploads/2013/04/Advies-Kamercommissie-BZ-GAS-Nolf.pdf, 1-6; X., "VVSG-advies voorontwerp wet GAS", www.gasboetes.be/wp-content/uploads/2013/04/VVSG_standpunt-voorontwerp-GAS-22032013.pdf, 1-20; X., "Tegen GAS", *Juristenkrant* 2013, afl. 279, (14) 14; X., "Juridische strijd tegen GAS", *TvMR* 2013, afl. 4, (2) 2.

ystème pénal, non garantie des droits de la défense, non-évaluation de la précédente mouture de la loi, problème de la formation et de l'indépendance de cette super-police administrative, conflit avec les principes fondateurs de la Convention internationale des droits de l'enfant, détricotage du système protectionnel en Belgique, inégalité entre les justiciables, ciblage des jeunes des quartiers populaires, et on en passe."⁴³ Desondanks trad de nieuwe GAS-wet – de Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties⁴⁴ (hierna: GAS-wet) – in werking op 1 januari 2014.⁴⁵ Een omzendbrief verduidelijkt de nieuwe regelgeving.⁴⁶ Hoewel het gros van het bestaande apparaat behouden bleef, werd er niet gekozen voor de zoveelste aanpassing van de Nieuwe Gemeentewet maar voor een volledig nieuwe kaderwet die ertoe *"strekt [...] het stelsel van de gemeentelijke administratieve sancties te verbeteren en aan te passen aan de nieuwe realiteit van onze gemeenten."*⁴⁷ De kaderwet brengt met zich mee dat de hoog in het vaandel gedragen autonomie van de gemeenten wordt gerespecteerd en het in principe aan de gemeenten zelf is om te beslissen of, en hoe, ze gemeentelijke administratieve sanctionering in hun beleid verwerken.⁴⁸ Ondanks het nagestreefde beginsel van gemeentelijke autonomie zal de gemeente die haar politieverordeningen en reglementen reeds heeft voorzien van gemeentelijke administratieve sancties toch een aantal aanpassingen moeten doorvoeren om zich te conformeren aan de GAS-wet.⁴⁹

De GAS-wet zorgt voor een aantal aanpassingen aan het huidig bestel door vooreerst een leeftijdsverlaging te voorzien. Waar minderjarigen vroeger vanaf zestien jaar konden worden geconfronteerd met gemeentelijke administratieve sanctionering is dit vanaf 1 januari 2014 mogelijk voor minderjarigen vanaf veertien jaar. Een recept dat erg positief is onthaald door steden en gemeenten aangezien zij hier reeds lange tijd vragende partij voor waren. *Ten tweede*, voor het eerst sinds de invoering van gemeentelijke administratieve sancties in 1999, stijgt ook het maximumbedrag van de GAS-boete. Waar voor een minderjarige vroeger de GAS-boete maximaal 125 euro bedroeg en voor

⁴³ A. MOUTON, "L'affaire est dans le SAC", *J.dr.jeun.* 2013, afl. 324, (4) 5.

⁴⁴ Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013.

⁴⁵ Zie ook Adv.RvS nr. 52.585/2 bij de wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013; B. WARNEZ, "De interbestuurlijke samenwerking", (2) 2; B. VANOBBERGEN en M. ROM, "GAS geven of GAS terugnemen?", *Orde dag* 2016, afl. 73, (67) 67 (hierna: B. VANOBBERGEN en M. ROM, "GAS geven").

⁴⁶ Omz. 22 juli 2014 waarbij uitleg verschaft wordt bij de nieuwe regelgeving aangaande de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 8 augustus 2014.

⁴⁷ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2712/001, 4; K. WEIS, "Grondwettelijk Hof verfijnt GAS-wet", *Juristenkrant* 2015, afl. 309, (2) 2 (hierna: K. WEIS, "Grondwettelijk Hof verfijnt"); K. WEIS, "Grondwettelijk Hof interpreteert GAS-wet en legt bal in het kamp van de politie- en jeugdrechter", *T.Strafr.* 2015, afl. 3, (125) 125 (hierna: K. WEIS, "Grondwettelijk Hof interpreteert GAS-wet"); G. GEUDENS, "GAS-wet: geen zwaard van Damocles meer", *Juristenkrant* 2015, afl. 311, (13) 13 (hierna: G. GEUDENS, "GAS-wet: geen zwaard van Damocles meer").

⁴⁸ A. OPFERGELT, "Lokale bemiddeling", (58) 60 en 65.

⁴⁹ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 126 en 135-136; E. MOERMANS, "Hervorming van de wetgeving" in T. DE SCHEPPER (ed.), *De nieuwe gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, Politeia, 2014, (36) 39-44; T. DE SCHEPPER, "Wat zijn de krachtlijnen van de nieuwe GAS-wet?" in T. DE SCHEPPER (ed.), *De nieuwe gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, Politeia, 2014, (46) 47; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 65-66; F. VROMAN, "De nieuwe GAS-Wet en het Grondwettelijk Hof: venit!, vidit!, vicit?" (noot onder GwH 23 april 2015), *TJK* 2015, afl. 3, (287) 287-295; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 29; T. BAUWENS e.a., "De nieuwe GAS-wet", (4) 4; S. MALEFASON, "De GAS-Wet", (330) 340.

een volwassene maximaal 250 euro, is dit vanaf 1 januari 2014 respectievelijk 175 en 350 euro. *Ten derde* past de GAS-wet de lijst met gemengde inbreuken aan. Zo wordt de lijst aangevuld met inbreuken op de bepalingen inzake stilstaan en parkeren en het verkeersbord C3 en F103 en wordt er gesleuteld aan de lijst van zware en lichte gemengde inbreuken. *Ten vierde* zet de GAS-wet met het inschrijven van een wettelijke grondslag voor samenwerkingsakkoorden tussen gemeenten onderling, het aannemen van eenzelfde verordening of politiereglement door verschillende gemeenten en protocolakkoorden tussen het parket en gemeenten, in op de uniformisering van beleid. Een afgesloten protocolovereenkomst maakt voor welbepaalde gedragingen een keuze tussen de strafrechtelijke of de gemeentelijke administratiefrechtelijke weg. *Ten slotte* voert de GAS-wet nog tal van veranderingen door. Zo wordt de gemeenschapsdienst als alternatieve afhandelingsmethode ingeschreven in de GAS-wet, breidt de wet de personen die vaststellend ambtenaar kunnen zijn uit, voert de wet nieuwe procedurele termijnen in, kiest de nieuwe wet voor een regeling inzake ouderlijke betrokkenheid, ontstaat er een regeling voor gemeenten om een 'bovenlokale' sanctionerend ambtenaar aan te stellen, gebeurt de bemiddeling voortaan door een onafhankelijke bemiddelaar in plaats van een sanctionerend ambtenaar, schrijft de wet een adviesverplichting voor bij de Jeugdraad en een informatieverplichting in bij het uitvoeren van nieuwe administratieve sancties voor minderjarigen, vraagt de wet de opmaak van een GAS-register, wordt er een evaluatieprocedure voorgeschreven en kent de nieuwe wet de instelling van een tijdelijk plaatsverbod in de Nieuwe Gemeentewet indien er zich een verstoring van de openbare orde voordoet of bij herhaalde inbreuken op de gemeentelijke verordeningen en reglementen.⁵⁰

Gemeenten maken op heden dankbaar gebruik van de hun aangeboden handhavingstechniek. Dat storende gedragingen worden aangepakt, maakt het eerste tweejaarlijks rapport over de GAS-wet duidelijk: volgens dit rapport zijn er in de periode 2014-2015 in België 237.797 gemeentelijke administratieve sancties uitgevaardigd.⁵¹ Toch beginnen de gemeenten zich van de rompslomp bewust te worden en ook gemeentelijke administratieve sanctionering begint, net zoals de strafrechtelijke vervolging werd afgeschreven, in sommige gevallen niet meer te volstaan. Meer en meer

⁵⁰ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 188-189; B., WARNEZ, "De interbestuurlijke samenwerking", (2) 14-15; B., WARNEZ, "Zonale GAS-ambtenaars", *Juristenkrant* 2012, afl. 257, (16) 16; E. KINDT, "De federale GAS-Wet en het recht op spelen", (368) 368; B. VANOBBERGEN en M. ROM, "GAS geven", (67) 67; T. BAUWENS e.a., "De nieuwe GAS-wet", (4) 6-7; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 30, 32-33, 36, 41, 49, 59-61 en 63; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 126-135; T. DE SCHEPPER, "Wat zijn de krachtlijnen van de nieuwe GAS-wet?" in T. DE SCHEPPER (ed.), *De nieuwe gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, Politeia, 2014, (46) 47-50; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 65-69, 72, 76, 78-81, 99 en 108-109; S. MALEFASON, "De GAS-Wet", (330) 341-344, 346 en 349-352; T. DE SCHEPPER en L. FAYAD, "Onbekend is onbemind", (11) 19-20; A. OPFERGELT, "Lokale bemiddeling", (58) 58; F. VROMAN, en S. MALEFASON, "De GAS-wetgeving", (26) 26; N. BOUCHIRAB e.a., "GAS-wetgeving minderjarigen", (722) 722-723 en 725; K. GORIS, E. DUMORTIER, en S. PLEYSIER, "Het 'probleemkind' in de Belgische jeugdbescherming, een geschiedenis. Een geschiedenis van het 'probleemkind' in de Belgische jeugdbescherming (1912-2012)", *Orde dag* 2012, afl. 58, (5) 17.

⁵¹ Dit aantal is gebaseerd op een bevraging van de gemeenten met een responsgraad van 56% (333 van de 589 gemeenten heeft de vragenlijst vervolledigd). Het aantal uitgeschreven gemeentelijke administratieve sancties zal bijgevolg veel hoger liggen; FOD Binnenlandse Zaken – Algemene Directie Veiligheid en Preventie, "Tweejaarlijks verslag over de toepassing van de GAS-wet", www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/burgers/documents/gas_rapport_nl.pdf, 4 en 30.

grijpen gemeenten terug naar alternatieve sanctioneringsmethoden zoals het heffen van belastingen. De beweegreden die hierachter schuilt, is niet louter gebaseerd op die snelheid en efficiëntie, ook de hogere bedragen die via een belasting kunnen worden bekomen is een overweging die de gemeenten – begrijpelijk – in aanmerking nemen.⁵² Een belangrijke bedenking is dan ook hoe de gemeentelijke administratieve sanctionering gaat evolueren. Het Grondwettelijk Hof verklaarde de Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties van 24 juni 2013 dan wel grondwettig, maar aangezien er altijd ruimte is voor verbetering en er naar de toekomst toe steeds meer gebruik zal worden gemaakt van gemeentelijke administratieve sancties, zal er ongetwijfeld bijkomend wetgevend optreden volgen.⁵³ Of het grote publiek gemeentelijke administratieve sanctionering heeft aanvaard, blijft – gelet op de afkeer ten aanzien van tal van banale en buitensporige overtredingen, het gevoel van ongelijke behandeling, willekeur en rechtsonzekerheid doordat gemeentelijke administratieve sanctionering verschilt van gemeente tot gemeente en de groeiende irritatie ten aanzien van ‘regelneverij’ – twijfelachtig.⁵⁴

Het oorspronkelijke oogmerk van gemeentelijke administratieve sanctionering mag evenwel niet uit het oog worden verloren. Waar een snelle en eenvoudige afhandeling van storende gedragingen voorop stond, zal uit de bespreking van de procedure (zie *infra* 61) blijken dat diezelfde procedure niet zo snel en eenvoudig is als eerst was beoogd. Tal van waarborgen doorkruisen de procedure, wat uiteraard een goede zaak is gelet op de rechtsbescherming maar afbreuk doet aan de snelheid en efficiëntie die juist met een administratiefrechtelijk optreden, in tegenstelling tot een zuiver strafrechtelijk optreden, werd nagestreefd. Of het EVRM een rol speelt bij die waarborgen en of de GAS-procedure tegemoet komt aan de vereisten vooropgesteld door het EVRM is een andere vraag waarop in het tweede en derde deel een antwoord wordt gezocht.

⁵² T. BAUWENS e.a., “De nieuwe GAS-wet”, (4) 6.

⁵³ G. GEUDENS, “GAS-wet: geen zwaard van Damocles meer”, (13) 13.

⁵⁴ T. BAUWENS e.a., “De nieuwe GAS-wet”, (4) 7; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 354.

HOOFDSTUK 2. Gemeentelijke administratieve sancties

2.1. Administratieve sancties

De schets van het begrip ‘administratieve sanctie’ is niet onbelangrijk in het kader van de meer ‘lokale’ en gemeentelijke materie die deze masterproef belicht. Het EHRM heeft zich immers al meerdere keren uitgesproken over administratieve sancties, waarbij dit niet noodzakelijk administratieve sancties betrof die op gemeentelijk niveau spelen. De rechtspraak van het EHRM handelt meer algemeen over administratieve sancties in de overkoepelende betekenis, maar die rechtspraak kan evengoed op gemeentelijke administratieve sancties worden getransponeerd.

2.1.1. Definities

Er bestaat geen algemeen aanvaarde definitie van een administratieve sanctie in het Belgisch recht, noch in buitenlandse rechtsordes. Verschillende auteurs hebben echter gepoogd dit begrip te definiëren.⁵⁵

Volgens J. PUT is een administratieve sanctie *“een bij of krachtens de wet vastgestelde maatregel met een repressief karakter, die door een bestuursorgaan wordt opgelegd door middel van een eenzijdige, individuele bestuurshandeling, als reactie op een inbreuk op een rechtsnorm.”*⁵⁶ Andere auteurs scharen zich achter die definitie.⁵⁷ J. PUT stelt met andere woorden dat een administratieve sanctie vijf wezenlijke kenmerken heeft. Vooreerst wordt een administratieve sanctie opgelegd indien er sprake is van een inbreuk op een rechtsregel en derhalve van een *“voorafgaande verstoring van de rechtsorde”*.⁵⁸ Ten tweede is het een bestuursorgaan dat een administratieve sanctie oplegt. Verder wordt een administratieve sanctie opgelegd door middel van een eenzijdige en individuele bestuurshandeling. Ook heeft een administratieve sanctie een preventief of punitief doel en tot slot heeft een administratieve sanctie een wettelijke basis.⁵⁹

A. MAST omschrijft een administratieve sanctie als een *“maatregel die door een administratieve overheid getroffen wordt om de niet-naleving van een publiekrechtelijk voorschrift te bestraffen”*.⁶⁰

⁵⁵ L. VENY e.a., “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties”, (157) 158.

⁵⁶ J. PUT, “Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht”, *RW* 2001-02, afl. 34, 1195 (hierna: J. PUT, “Rechtshandhaving”); E. ANKAERT en J. PUT, “Bestuurlijke punitieve sancties”, (53) 55.

⁵⁷ M. BOES, *Bestuursrecht*, Leuven, Acco, 2010, 181 (hierna: M. BOES, *Bestuursrecht*); F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 121.

⁵⁸ M. BOES, *Bestuursrecht*, 181.

⁵⁹ J. PUT, “Rechtshandhaving”, 1195; M. BOES, *Bestuursrecht*, 181; L. DE GEYTER, “De controle van de civiele rechter op de opgelegde administratieve geldboete”, *TBP* 2001, (4) 6 (hierna: L. DE GEYTER, “De controle van de civiele rechter”); E. ANKAERT en J. PUT, “Bestuurlijke punitieve sancties”, (53) 55.

⁶⁰ Aangehaald in A. ALEN, “Administratieve geldboeten: hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie” in X., *Publiekrecht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Gent, Mys & Breesch, 1997, (265) 266-267 (hierna: A. ALEN, “Administratieve geldboeten”).

P. VERMEULEN meent dat *“een administratieve sanctie [...] het nadeel [is] – dat kan zijn het ontnemen van een voordeel – dat door een bestuursorgaan wordt opgelegd, hetzij in een individuele constitutieve beslissing, hetzij in een declaratieve beslissing tot vaststelling van het effect van een rechtstreeks werkend algemeen voorschrift, terwijl de feitelijke grondslag, die het nemen van beide soorten beschikkingen moet rechtvaardigen, gevonden wordt in een overtreding door degene, tegen wie de sanctie gericht is, van voorschriften, – algemeen geldende of hem speciaal opgelegde – voor wier toepassing of handhaving bevoegdheid werd gegeven aan het sanctionerend bestuursorgaan dat het nadeel juist als middel tot handhaving van het overtreden voorschrift oplegt.”*⁶¹

P. CAEIRO stelt dat (punitieve) administratieve sancties kunnen worden omschreven als *“admonitions pursuing general and individual deterrence, in contrast to criminal punishment, the particular feature of which lies in the purpose of reassuring society at large as to the validity and effectiveness of the norms protecting valuable legal interests (the so-called ‘positive prevention’). They also pursue a punitive purpose (lato sensu) in the sense that, contrary to the other categories of administrative sanctions (restorative and preventative), they are intended as a response caused by the act itself, not by damage or by the dangerous situation produced by the act.”*⁶²

Tot slot definieert het Comité van Ministers van de Raad van Europa administratieve sancties als *“bestuurlijke besluiten die een straf aan personen opleggen vanwege een met de geldende regels strijdige handelwijze, ongeacht of het gaat om een boete of om enige andere al dan niet geldelijke strafmaatregel. Als zodanig worden niet beschouwd: maatregelen die de overheidsinstantie moet nemen ter uitvoering van een strafrechtelijke veroordeling; tuchtstraffen”*.⁶³

⁶¹ Aangehaald in M. BOES, *Administratieve sancties en art. 6 EVRM in België*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1989, 1 (hierna: M. BOES, *Administratieve sancties en art. 6 EVRM in België*).

⁶² Aangehaald in A. WEYEMBERGH en N. JONCHERAY, “Punitive administrative sanctions and procedural safeguards. A Blurred Picture that Needs to be Addressed”, *New Journal of European Criminal Law* 2016, afl. 2, (190) 194 (hierna: A. WEYEMBERGH en N. JONCHERAY, “Punitive administrative sanctions”).

⁶³ X., “Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie. Colloquium Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg”, www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=928, 3.

2.1.2. Voorbeelden

Administratieve sancties zijn een intussen wijdverspreid fenomeen: *“il faut dire que la sanction administrative, institution initialement développée en Belgique en droit social et en droit fiscal, existe dans bon nombre de branches du droit [...]”*.⁶⁴ Zo bestaan er onder andere economische, sociale en fiscale administratieve sancties.⁶⁵

Een aantal voorbeelden illustreert de populariteit van administratieve sancties en de veelvuldigheid waarmee deze worden gebruikt. Zo legt artikel 70, §1 van het BTW-wetboek een fiscale boete op aan de handelaar die zijn BTW-verplichtingen niet nakomt.⁶⁶ Artikel 69 van het Sociaal Strafwetboek stelt dat *“de inbreuken die bestraft worden met een sanctie van niveau 1 en vermeld zijn in Boek 2 [...] op initiatief van de bevoegde administratie aanleiding [kunnen] geven tot een administratieve geldboete [...]”*.⁶⁷ Artikel 17 e.v. van de Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid kent de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen aan de persoon die zonder vergunning een bewakingsonderneming aanstelt, en schorst of trekt de erkenning van die persoon in als hij de voorschriften van die wet niet naleeft.⁶⁸ Artikel 18 van de Wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden schrijft de mogelijkheid voor tot het opleggen van een *“een administratieve geldboete (van vijfhonderd euro tot tweehonderdvijftigduizend euro) [...] aan de organisator van een nationale voetbalwedstrijd of van een internationale voetbalwedstrijd die de verplichtingen [...], voor zover deze op hem van toepassing zijn, niet naleeft.”*⁶⁹ Tot slot schrijft artikel XV.66, lid 1 van het Wetboek van economisch recht de mogelijkheid voor om *“een kredietgever een administratieve geldboete [...] [op te leggen] die niet lager mag zijn dan 2 500 euro en niet hoger dan 50 000 euro [...]”*.⁷⁰

⁶⁴ D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales et le principe de contradiction devant l’administration et le juge”, *APT* 2002, afl. 1, (34) 34 (hierna: D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”).

⁶⁵ X., “Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie. Colloquium Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg”, www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=928, 3.

⁶⁶ Art. 70 Wetboek van 3 juli 1969 van de belasting over de toegevoegde waarde, *BS* 17 juli 1969.

⁶⁷ Art. 69 Sociaal Strafwetboek van 6 juni 2010, *BS* 1 juli 2010.

⁶⁸ Art. 17 e.v. Wet 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, *BS* 29 mei 1990.

⁶⁹ Art. 18 Wet 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, *BS* 3 februari 1999.

⁷⁰ Art. XV.66 Wetboek van economisch recht van 28 februari 2013, *BS* 29 maart 2013.

2.2. Gemeentelijke administratieve sancties

Administratieve sanctionering is een ruim begrip en de gemeentelijke administratieve sanctie is slechts één van de vele verschijningsvormen hiervan. De gemeentelijke administratieve sanctie kan worden gezien als een ‘subgroep’ onder de administratieve sancties *sensu lato*. Het zou ongetwijfeld nuttig en interessant zijn om de rechtsbescherming bij administratieve sancties in al zijn verschijningsvormen te onderzoeken. Deze masterproef beperkt zich echter tot categorie van de gemeentelijke administratieve sancties.

2.2.1. Begrip

De wetgever heeft nergens in de GAS-wetgeving een definitie of omschrijving van het begrip gemeentelijke administratieve sanctie tot stand gebracht.⁷¹ Met de invoering van gemeentelijke administratieve sancties krijgen de lokale overheden, naast de mogelijkheid om op te treden met politiestrafen, bijkomend de keuze om personen die een inbreuk plegen op hun gemeentelijke politiereglementen en politieverordeningen administratiefrechtelijk te sanctioneren met gemeentelijke administratieve sancties. Een gemeentelijke administratieve sanctie kan worden opgelegd indien dit is voorzien in een gemeentelijke politieverordening die of gemeentelijk politiereglement dat is goedgekeurd door de gemeenteraad.⁷² Aangezien het de lokale overheid is die aan gemeentelijke administratieve sanctionering doet, is het kenmerkende van deze vorm van sanctionering dat de overtreding van de politieverordening of het politiereglement administratief wordt beboet in plaats van gerechtelijk wordt vervolgd, zoals het geval is bij strafsancties.⁷³

2.2.2. Doel

De invoering van gemeentelijke administratieve sanctionering beoogde een dubbel doel. *Vooreerst* wou de wetgever met de invoering van gemeentelijke administratieve sanctionering gemeenten de mogelijkheid bieden snel en efficiënt een eind te stellen aan voorkomende onaangename gedragingen die personen op het grondgebied van de gemeente stellen.⁷⁴ Het opleggen van een administratieve sanctie zorgt immers niet voor het opstarten van de hele procedure die er bestaat bij het opleggen van een strafsanctie. Met andere woorden: de uitgebreide strafprocedure wordt vermeden. Hierdoor zou tegemoet moeten worden gekomen aan een sfeer van straffeloosheid en zouden de ergernissen die spelen bij de burger moeten verdwijnen. Daarnaast was er een tweede

⁷¹ S. CASTELAIN, “De gemeentelijke administratieve sanctie”, (31) 32; L. VENY e.a., “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties”, (157) 159; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 121; N. BOUCHIRAB e.a., “GAS-wetgeving minderjarigen”, (722) 723.

⁷² X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 99.

⁷³ S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 354; L. DE GEYTER, “Een mensenrechtelijke benadering van het fenomeen van de bestuurlijke sancties” in M. SANTENS (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, (107) 108 (hierna: L. DE GEYTER, “Een mensenrechtelijke benadering”); N. VANHECKE, “Sommige GAS-boetes zijn onwettig”, *De Standaard* 5 november 2013.

⁷⁴ L. VENY en N. DE VOS, “Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur”, (14) 18.

doel: het verlagen van de werklast van de strafrechtelijke instanties en parketten door de gemeenten voortaan zelf te laten instaan voor de afhandeling van overtredingen van hun gemeentelijke verordeningen en reglementen.⁷⁵

2.2.3. Soorten gemeentelijke administratieve sancties

Er vallen vier soorten gemeentelijke administratieve sancties te onderscheiden die limitatief zijn opgesomd in artikel 4, §1 GAS-wet: *vooreerst* is er de bestuurlijke geldboete. Die gemeentelijke administratieve sanctie is alom het meest gekend en wordt in de omgangstaal omschreven als de GAS-boete. *Ten tweede* is er de bestuurlijke schorsing van een door de gemeente afgegeven toelating of vergunning. *Ten derde* bestaat de bestuurlijke intrekking van een door de gemeente afgegeven toelating of vergunning. *Tot slot* is er de tijdelijke of definitieve bestuurlijke sluiting van een instelling.⁷⁶ Die vier mogelijke sancties zijn te combineren indien de gemeenteraad daarin voorziet. Echter, aangezien het niet hetzelfde orgaan is dat de verschillende sancties oplegt, zal een combinatie van sancties niet steeds vanzelfsprekend zijn.⁷⁷

Naast de vier 'klassieke' gemeentelijke administratieve sancties zijn er in de loop der tijd twee alternatieve handhavingsmechanismen ontstaan: de lokale bemiddeling en de gemeenschapdienst (zie *infra* 64).⁷⁸

2.2.3.1. De GAS-boete

Het bedrag van de bestuurlijke geldboete, of GAS-boete, is beperkt. Voor meerderjarigen bedraagt een GAS-boete maximaal 350 euro terwijl dit voor minderjarigen vanaf veertien jaar maximaal 175 euro is.⁷⁹ Dit maximumbedrag is een vast bedrag waarop geen vermeerdering met opdecimen moet plaatsvinden zoals dat het geval is voor strafrechtelijke geldboetes. Bij het bepalen van de hoogte van de GAS-boetes mogen de bedragen die de gemeenteraad vaststelt niet hoger zijn dan de politiestrafen. De gemeenteraad moet het evenredigheidsbeginsel in acht nemen en het bedrag zo bepalen dat dit proportioneel is ten opzichte van de ernst en eventuele herhaling van de feiten.⁸⁰

Indien er tegelijkertijd meerdere inbreuken op eenzelfde gemeentelijke verordening of reglement worden vastgesteld, zal er één GAS-boete worden opgelegd die proportioneel is ten opzichte van het geheel van overtredingen.

⁷⁵ S. MALEFASON, "De GAS-Wet", (330) 354; F. SCHUERMANS, "Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend-bestuursrecht", (21) 23-24.

⁷⁶ Art. 4, §1 wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013; L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 201; L. VENY e.a., "De invoering van gemeentelijke administratieve sancties", (157) 157-158; N. BOUCHIRAB e.a., "GAS-wetgeving minderjarigen", (722) 724.

⁷⁷ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 145-146; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 85-86.

⁷⁸ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 145-146; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 85-86.

⁷⁹ Art. 4, §1, 1° wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013.

⁸⁰ C. BILLIET, "Het gemeentelijke instrumentarium", (89) 104.

De gemeenteraad bepaalt, ofwel de inbreuk die kan worden bestraft met een GAS-boete en het bedrag ervan, ofwel louter de inbreuk.

In het eerste geval kan de gemeenteraad kiezen voor een vast bedrag of kan hij er voor opteren om een boven- en ondergrens vast te leggen. Indien hij voor die laatste optie kiest, zal de sanctionerend ambtenaar – de instantie die bevoegd is om de bestuurlijke geldboete op te leggen volgens een voorgeschreven procedure (zie *infra* 59) – het bedrag van de GAS-boete moeten bepalen en kan laatstgenoemde het evenredigheidsbeginsel hanteren en de ernst van de feiten en eventuele recidive incalculeren.

In het tweede geval is het aan de sanctionerend ambtenaar om het bedrag van de GAS-boete te bepalen, uiteraard rekening houdend met de maximumgrenzen.⁸¹

2.2.3.2. De schorsing en intrekking van een vergunning en de sluiting van een inrichting

In tegenstelling tot de GAS-boete, is het niet de sanctionerend ambtenaar maar het college van burgemeester en schepenen⁸² dat bevoegd is om een bestuurlijke sluiting van een inrichting of een bestuurlijke schorsing of intrekking van een vergunning op te leggen. De beslissing tot het opleggen van één van die drie vormen van gemeentelijke administratieve sancties neemt het college van burgemeester en schepenen op dezelfde manier als zijn andere beslissingen, namelijk met het in acht nemen van regels zoals het aanwezigheidsquorum en de onverenigbaarheid met andere functies.⁸³

2.2.4. Probleemstelling

Gemeentelijke administratieve sanctionering is een thema waarover al jaren maatschappelijke onrust heerst⁸⁴ en veel vragen doet rijzen. Aangezien overlast langs de weg van de gemeentelijke administratieve sancties bestuurlijk wordt beboet in plaats van gerechtelijk vervolgd, is vooral de vraag naar rechtsbescherming en waarborgen bij gemeentelijke administratieve sancties van groot belang.⁸⁵

⁸¹ T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 33; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 147-148; L. VENY en N. DE VOS, "De gemeentelijke bestuurlijke sancties en de bestuurlijke procedures van sanctieoplegging" in L. VENY en N. DE VOS (eds.), *Gemeentelijke Administratieve Sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, (60) 63 (hierna: L. VENY en N. DE VOS, "De gemeentelijke bestuurlijke sancties").

⁸² In het Waals Gewest is dit het gemeentecollege.

⁸³ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 175; L. VENY en N. DE VOS, "De gemeentelijke bestuurlijke sancties", (60) 116.

⁸⁴ X. "Deze nieuwe borden verbieden Pokémon jagen in Lillo", *De Morgen* 2 oktober 2016; X, "Helft Limburgse gemeenten wil niet weten van GAS-boetes", *Het Belang van Limburg* 23 januari 2016; E. EERDEKENS en J. NOLF, "Le top 25 des sanctions administratives les plus absurdes", *Le Vif* 23 december 2013; X., "350 euro voor 'belletje trek' en andere absurde GAS-boetes", *Het Nieuwsblad* 28 augustus 2013; A. VAN ERP, "Kinderrechtencommissaris: 'Het huidige jeugdrecht volstaat'", *Knack* 30 mei 2013.

⁸⁵ L. DE GEYTER, "Een mensenrechtelijke benadering", (107) 108; N. VANHECKE, "Sommige GAS-boetes zijn onwettig", *De Standaard* 5 november 2013.

Die waarborgen worden voorgeschreven door onder andere het EVRM. Toch kent een administratieve sanctie minder waarborgen dan een strafrechtelijke sanctie.⁸⁶ Eén van de redenen voor die verminderde waarborgen is het mogelijk machtsmisbruik van de sanctionerend ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen. Ten tweede, waar er voor de rechtsbescherming bij strafrechtelijke sancties een ruim en algemeen wettelijk kader bestaat, is dit niet het geval voor administratieve sancties. Ten derde moet artikel 6 EVRM in beginsel niet worden nageleefd in de administratieve fase tot het opleggen van de gemeentelijke administratieve sanctie (zie *infra* 52). De rechtspraak van het EHRM maakt eveneens duidelijk dat er wel degelijk een onderscheid bestaat tussen de rechtsbescherming bij administratieve sancties en de rechtsbescherming bij strafsancities. Een strengere houding van het EHRM tegenover rechtsbescherming bij strafsancities wijst erop dat een overtreder, hoewel een administratieve sanctie in bepaalde gevallen als strafsancie wordt gekwalificeerd, toch minder waarborgen geniet dan de overtreder die via de klassieke strafrechtelijke weg wordt vervolgd: *“There are clearly “criminal charges” of differing weight. What is more, the autonomous interpretation adopted by the Convention institutions of the notion of a “criminal charge” by applying the Engel criteria have underpinned a gradual broadening of the criminal head to cases not strictly belonging to the traditional categories of the criminal law, for example administrative penalties [...]. Tax surcharges differ from the hard core of criminal law; consequently, the criminal-head guarantees will not necessarily apply with their full stringency [...].”*⁸⁷ J. PUT benadrukt dit eveneens: *“De preventieve rechtsbescherming die het betrokken bestuur tijdens de sanctieprocedure moet bieden, is niet vergelijkbaar met de garanties van een verdachte en later beklaagde tijdens het strafrechtelijk onderzoek en het proces.”*⁸⁸ Uiteraard is het gebrek aan een duidelijke rechtsbescherming niet wenselijk. Het recht op een eerlijk besluitvormingsproces zou nochtans te allen tijde moeten worden gegarandeerd, evenzeer in het kader van gemeentelijke administratieve sancties.

Door na te gaan welke rol er voor het EVRM is weggelegd in het gebied van de administratieve sanctionering, en meer specifiek ten aanzien van gemeentelijke administratieve sancties, kan worden geëvalueerd of het recht op een eerlijke besluitvorming hierbij is gegarandeerd. Hoe zijn de rechtsbescherming en de waarborgen bij (gemeentelijke) administratieve sancties geregeld? Eens gekend, zou de rechtsonzekerheid over de waarborgen bij gemeentelijke administratieve sanctionering moeten verdwijnen. Kennis over de rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties zorgt er immers voor dat de burger zich hierover een transparant beeld kan vormen, wat op zijn beurt zorgt voor een minder vertekend en objectiever beeld van gemeentelijke administratieve sancties. Op deze en andere problematieken bij gemeentelijke administratieve sancties wordt ingegaan door een antwoord te zoeken op de onderzoeksvraag of het EVRM een (beschermende?) rol speelt bij gemeentelijke

⁸⁶ L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete in België en Nederland vanuit een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief: een juridische en rechtseconomische analyse*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 96-97 (hierna: L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*).

⁸⁷ EHRM 23 november 2006, nr. 73053/01, Jussila/Finland, overw. 43.

⁸⁸ J. PUT, “Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht”, *RW* 2002, (1195) 1202 (hierna: J. PUT, “Rechtshandhaving”).

administratieve sancties en, zo ja, hoe die rol juist wordt ingevuld. Hiertoe schetst DEEL II de krachtlijnen van het EVRM, waarna in DEEL III wordt ingegaan op het recht op een eerlijk proces bij gemeentelijke administratieve sancties.

HOOFDSTUK 3. Samengevat

De bestaande GAS-wetgeving is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Uit de wetgevingshistoriek blijkt dat de wetgever er uiteindelijk in geslaagd is om gemeentelijke administratieve sanctionering – weliswaar na vele aanpassingen, uitbreidingen en optimaliseringen – definitief op de kaart te zetten. Waar de Wet van 1999 tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties nog een ‘lege doos’ bleek te zijn en zorgde voor een onvoltooide en onwerkbare GAS-regeling, is gemeentelijke administratieve sanctionering vandaag niet meer uit de samenleving weg te denken.

De GAS-wet schrijft geen definitie van een gemeentelijke administratieve sanctie voor. Kenmerkend aan de gemeentelijke administratieve sanctie is dat het de gemeente is die optreedt om inbreuken op haar politiereglementen en politieverordeningen te bestraffen door middel van één van de vier soorten gemeentelijke administratieve sancties. Bij dit alles is de rechtsbescherming ten aanzien van gemeentelijke administratieve sancties een belangrijk *topic*. D. YERNAULT stelde zich de volgende vraag: “*Quelles sont les garanties offertes à l’administré avant la sanction et lors de son infraction, d’une part, et les droits que lui ouvrent l’article 6 de la Convention après la sanction, d’autre part?*”⁸⁹ Op deze vraag wordt in de volgende delen van de masterproef een antwoord geboden.

⁸⁹ D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 34.

DEEL II. De rol van het EVRM bij GAS: krachtlijnen

HOOFDSTUK 1. Krachtlijnen van het EVRM

Sinds het ontstaan van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948 werden grond- en mensenrechten en fundamentele vrijheden globaal gezien steeds belangrijker geacht. Ook het EVRM, tot stand gekomen binnen de Raad van Europa, kreeg steeds meer invloed. Zo is het ratificeren van het EVRM vandaag de dag een voorwaarde voor de toetreding tot de Europese Unie. Bovendien hebben verscheidene bepalingen van het EVRM directe werking waardoor *“de onderdanen [...] de gewaarborgde mensenrechten rechtstreeks voor de interne rechter [kunnen] invoeren”*⁹⁰ en is de *“naleving van het EVRM [...] een volkenrechtelijke verplichting, hetgeen impliceert dat de wetgeving waarin bestuurlijke boetebevoegdheden in het leven worden geroepen EVRM-conform moet zijn.”*⁹¹ Het EVRM vervult dus een belangrijke rol in tal van aangelegenheden in de Belgische nationale rechtsorde en zo ook bij (gemeentelijke) administratieve sancties. Dit is echter niet evident. Vroeger bleven administratieve sancties onbesproken: er was lange tijd geen spoor terug te vinden van administratieve sancties in de rechtspraak van het EHRM en het EVRM zwijgt nog steeds over deze vorm van bestuurlijke sanctionering. Het arrest Öztürk/Duitsland bracht hier in 1984 verandering in. In dit arrest gaat het EHRM voor de eerste keer in op dat onderwerp.⁹² De rol van het EVRM bij (gemeentelijke) administratieve sancties is vanaf dat ogenblik alleen maar toegenomen en versterkt.⁹³ Het EHRM bouwde in zijn rechtspraak geleidelijk aan een kader voor administratieve sanctionering en op vandaag telt het arsenaal van arresten van het EHRM al tientallen uitspraken die betrekking hebben op administratieve sancties.

De onderzoeksvraag waarop de onderhavige masterproef een antwoord wil bieden, houdt verband met de rol van het EVRM bij gemeentelijke administratieve sancties. In het zoeken naar een antwoord op die onderzoeksvraag is het noodzakelijk om het EVRM van naderbij te bekijken. Hoewel het EVRM administratieve sancties niet uitdrukkelijk behandelt, zijn op het eerste gezicht verschillende artikelen uit het EVRM relevant voor (gemeentelijke) administratieve sancties.⁹⁴ Dit onderzoek naar de rol van het EVRM bij gemeentelijke administratieve sancties beperkt zich echter tot het recht op een eerlijk proces vervat in artikel 6 EVRM en gaat slechts kort in op andere relevante

⁹⁰ E. ANKAERT en J. PUT, “Bestuurlijke punitieve sancties”, (53) 61; C., BILLIET, “Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter”, (43) 63.

⁹¹ P.C. ADRIAANSE, T. BARKHUYSEN en M.L. VAN EMMERIK, “Bestuurlijke punitieve sancties in Nederland in het licht van Europeesrechtelijke vereisten” in E. ANKAERT, J. PUT, P.C. ADRIAANSE, T. BARKHUYSEN en M.L. VAN EMMERIK, *Europeesrechtelijke eisen bij de toepassing van bestuurlijke punitieve sancties*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2006, (99) 116.

⁹² EHRM 21 februari 1984, nr. 8544/79, Öztürk/Duitsland; E. ANKAERT en J. PUT, “Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties” in E. ANKAERT, J. PUT, P.C. ADRIAANSE, T. BARKHUYSEN en M.L. VAN EMMERIK, *Europeesrechtelijke eisen bij de toepassing van bestuurlijke punitieve sancties*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2006, (5) 5 (hierna: E. ANKAERT en J. PUT, “Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties”).

⁹³ E. ANKAERT en J. PUT, “Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties”, (5) 16.

⁹⁴ E. ANKAERT en J. PUT, “Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties”, (5) 5 en 18.

verdragsartikelen. Dit aangezien, enerzijds, de masterproefvereisten het niet toelaten om de overige artikelen van het EVRM die voor gemeentelijke administratieve sancties relevant zijn, te behandelen binnen dit bestek en, anderzijds, de keuze voor artikel 6 EVRM en zijn relatie met gemeentelijke administratieve sancties gesteund is op hetgeen mij het meest intrigeert: de bekommernis dat het EVRM onvoldoende greep heeft op de rechtsbescherming van de bestuurde en dat de GAS-procedure bijgevolg gefundeerd is op bepalingen die willekeur van de bestuurlijke overheid in de hand werken. Hieronder wordt beknopt een aantal krachtlijnen opgesomd van het EVRM die een rol (kunnen) spelen bij gemeentelijke administratieve sancties, zonder extensief in te gaan op de relevante artikelen.

Naast artikel 6 zijn artikel 7 EVRM en de artikelen 2 en 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM van belang voor gemeentelijke administratieve sancties. Die artikelen zijn reeds uitvoerig behandeld in juridische werken en worden hieronder besproken. Naast de uiteenzetting van die drie artikelen (artikel 6 komt *infra* in DEEL III aan bod), worden verder artikelen vermeld die eveneens een rol kunnen spelen bij gemeentelijke administratieve sanctionering.

1.1. Artikel 7 EVRM: het legaliteitsbeginsel

Artikel 7 EVRM houdt het legaliteitsbeginsel en het beginsel van de niet-retroactiviteit van zwaardere straffen in: niemand mag worden gestraft zonder rechtsgrond en niemand mag een zwaardere straf krijgen dan de straf die van toepassing is op het ogenblik van de feiten.⁹⁵

De bevoegdheid om bepalingen door middel van gemeentelijke administratieve sancties strafbaar te stellen, moet worden toegekend aan de gemeenten. Die toekenning was bij het ontstaan van de gemeentelijke administratieve sancties terug te vinden in de Wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties. Vandaag houdt artikel 2, §1 van de GAS-wet van 24 juni 2013 in dat *“de gemeenteraad [...] straffen of administratieve sancties [kan] bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen of verordeningen, tenzij voor dezelfde inbreuken door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie, straffen of administratieve sancties worden bepaald.”*⁹⁶ Niet enkel de toekenning van die bevoegdheid aan de gemeenten moet op een rechtsgrond zijn gesteund. Het optreden van de gemeenten zelf moet eveneens een wettelijke grondslag hebben. Artikel 135, §2, tweede lid, 7° Nieuwe Gemeentewet bepaalt dat de gemeenten *“[...] de nodige maatregelen [nemen], inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast.”*⁹⁷

⁹⁵ Art. 7 EVRM; E. ANKAERT en J. PUT, “Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties”, (5) 13; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure. Rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties*, Gent, Larcler, 2015, 54 (hierna: E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*).

⁹⁶ Art. 2, §1 wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013; L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 64; L. LAVRYSEN, “Sluikstorten, GAS en DABM” (noot onder GwH 27 mei 2010), *NJW* 2010, afl. 233, (831) 831; N. BOUCHIRAB e.a., “GAS-wetgeving minderjarigen”, (722) 724.

⁹⁷ Art. 135, §2, tweede lid, 7° Nieuwe Gemeentewet.

Het Grondwettelijk Hof sprak zich in dit verband in zijn arrest van 23 april 2015 uit over artikel 2, §1 GAS-wet en 135, §2, tweede lid, 7° Nieuwe Gemeentewet. De verzoekende partijen wierpen op dat het begrip ‘openbare overlast’ dat werd gehanteerd in 7° van het laatstgenoemd artikel, “*geen voldoende normatieve inhoud zou hebben*” waardoor “*de strafbare gedragingen niet voldoende nauwkeurig zijn omschreven*.”⁹⁸ Dit vormde volgens verzoekers een miskenning van het legaliteitsbeginsel.⁹⁹ De verzoekende partij koppelde dit artikel niet aan artikel 2, §1 GAS-wet, wat ervoor zorgde dat het Hof dit middel onontvankelijk verklaarde: “*Door die bepaling aan te nemen heeft de wetgever bijgevolg niet zijn wil tot uitdrukking gebracht om opnieuw wetgevend op te treden door in de oorspronkelijke tekst van artikel 135, § 2, tweede lid, 7°, van de Nieuwe Gemeentewet wijzigingen ten gronde aan te brengen*.”¹⁰⁰ Een tweede poging door de verzoekende partijen in de zaak nr. 5757 bracht evenmin iets op. In dat middel werd artikel 2, §1 GAS-wet wél in samenhang met artikel 135, § 2, tweede lid, 7° Nieuwe Gemeentewet aangevochten. Het Hof wimpelde een schending van het legaliteitsbeginsel evenwel af door te stellen dat het “*enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling [...] mogelijk [is] om, rekening houdend met de elementen eigen aan de gedragingen die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de gemeenteraad gehanteerde bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden. Die controle ressorteert onder de bevoegdheid van de administratieve en de justitiële rechter*.”¹⁰¹ Andere argumenten die de verzoekende partijen opwierpen in hun betoog om een miskenning van het legaliteitsbeginsel door de GAS-wet te laten vaststellen, haalden het evenmin.¹⁰²

Opdat het legaliteitsbeginsel zou zijn gerespecteerd, moeten de overtredingen in de gemeentelijke politiereglementen en -verordeningen die worden strafbaar gesteld met gemeentelijke administratieve sancties nauwkeurig worden geformuleerd.¹⁰³ Dit alles toont aan dat het legaliteitsbeginsel bij gemeentelijke administratieve sanctionering een rol speelt.

⁹⁸ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.19.1.

⁹⁹ E. KINDT, “De federale GAS-Wet en het recht op spelen”, (368) 377.

¹⁰⁰ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.19.6; K. WEIS, “Grondwettelijk Hof interpreteert GAS-wet”, (125) 125; K. WEIS, “Grondwettelijk Hof verfijnt”, (2) 2.

¹⁰¹ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.20.2.

¹⁰² GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.13-B.25; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 341; B. WARNEZ, “Grondwettelijk Hof stelt de gemeentelijke GAS-verplichtingen op scherp” (noot onder GwH 23 april 2015), *T.Gem.* 2016, afl. 2, (146) 146; F. VROMAN, “De nieuwe GAS-Wet en het Grondwettelijk Hof: venit!, vidit!, vicit?” (noot onder GwH 23 april 2015), *TJK* 2015, afl. 3, (287) 288-289; G. GEUDENS, “GAS-wet: geen zwaard van Damocles meer”, (13) 13; O. MICHIELS, “Pas d’obstacle constitutionnel”, (79) 82-86.

¹⁰³ S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 341; G. GEUDENS, “GAS-wet: geen zwaard van Damocles meer”, (13) 13.

1.2. Artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM: *ne bis in idem*

Artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM houdt het *ne bis in idem*-beginsel in.¹⁰⁴ Dit beginsel houdt het verbod in om een overtreder twee keer voor eenzelfde gedraging te bestraffen en heeft ook zijn belang voor gemeentelijke administratieve sancties.¹⁰⁵

Volgens E. ANKAERT en J. PUT vormt het *ne bis in idem*-beginsel echter “geen beletsel voor de nationale staten om in hun regelgeving twee verschillende sancties (een strafrechtelijke en een bestuurlijke sanctie) te bepalen voor eenzelfde inbreuk.”¹⁰⁶ Dit benadrukt het Hof van Cassatie eveneens in zijn arrest van 5 februari 1999: “Overwegende dat zulks niet belet dat de Belgische overheid sancties van uiteenlopende aard mag bepalen voor eenzelfde inbreuk, de ene onderworpen aan het nationale strafrechtssysteem, de andere onderworpen aan het systeem van de administratieve sanctie, ook al zou die administratieve sanctie een strafrechtelijke aard hebben in de zin van artikel 6 E.V.R.M.”¹⁰⁷ In het arrest Oliveira/Zwitserland stelt het EHRM dat “Article 4 of Protocol No. 7 [...] does not preclude separate offences, even if they are all part of a single criminal act, being tried by different courts, especially where, as in the present case, the penalties were not cumulative, the lesser being absorbed by the greater.”¹⁰⁸ De rol van dit beginsel bij gemeentelijke administratieve sancties wordt hier onmiddellijk duidelijk. Waar de tekst van artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM het struikelblok vormt voor gemengde inbreuken, zorgt de rechtspraak van het EHRM er evenwel voor dat dit niet het geval is. Het inschrijven door de wetgever van een mogelijkheid tot samenloop in artikel 3 en 5 GAS-wet stelt geen problemen in het licht van artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM. Doordat de GAS-wet in de artikelen 22, 23 en 24 een samenloopregeling kent, gesteund op een cascadesysteem, komt dit tegemoet aan de rechtspraak van het EHRM: uiteindelijk krijgt de overtreder slechts één sanctie opgelegd voor dezelfde inbreuk.¹⁰⁹ De samenloopprocedure met het bijhorende cascadesysteem is dus in overeenstemming met het *ne bis in idem*-beginsel en met de opmerking die E. WILLEMART maakt: “In de praktijk dient het verbod op het combineren van vervolgingen ertoe te leiden dat voorrang wordt gegeven aan de strafrechtelijke weg. De bestuurlijke procedure voor het opleggen van een straf mag niet ingezet worden zolang het openbaar ministerie niet de gelegenheid heeft gehad om binnen een bepaalde termijn te beslissen dat er, gelet op de ernst van het strafbaar feit of op de omstandigheden waarin

¹⁰⁴ Art. 4 Protocol nr. 7 bij het EVRM.

¹⁰⁵ F. LUGENTZ, “Le principe non bis in idem et le cumul des sanctions administrative et penale à l’épreuve de la Cour constitutionnelle”, *RDPC* 2007, afl. 12, (977) 979.

¹⁰⁶ E. ANKAERT en J. PUT, “Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties”, (5) 13.

¹⁰⁷ Cass. 5 februari 1999, AR C.97.0441.N; A. ALLEN, “Naar een betere rechtsbescherming”, (630) 636.

¹⁰⁸ EHRM 30 juli 1998, nr. 84/1997/868/1080, Oliveira/Zwitserland, overw. 27; zie ook EHRM 29 mei 2001, nr. 37950/97, Franz Fischer/Oostenrijk, overw. 25: “Thus, while it is true that the mere fact that a single act constitutes more than one offence is not contrary to this Article, the Court must not limit itself to finding that an applicant was, on the basis of one act, tried or punished for nominally different offences.”; A. ALLEN, “Naar een betere rechtsbescherming”, (630) 636-638.

¹⁰⁹ S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 330-337; H. VAN WIJK, W. KONIJNENBELT en R. VAN MALE, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer, Kluwer, 2014, 460; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 22 en 27-28.

het gepleegd is, geen grond bestaat om de betrokkene strafrechtelijk te vervolgen.”¹¹⁰ In het arrest Sergey Zolotukhin/Rusland verfiende het EHRM zijn rechtspraak door te stellen dat *“the Court takes the view that Article 4 of Protocol No. 7 must be understood as prohibiting the prosecution or trial of a second “offence” in so far as it arises from identical facts or facts which are substantially the same.”*¹¹¹ Het EHRM steunt zich in zijn beoordeling van het *ne bis in idem*-beginsel op de vraag of de feiten die de vervolging uitlokken, dezelfde zijn en kijkt hiervoor niet langer naar de juridische kwalificatie. Het *ne bis in idem*-beginsel heeft zodoende wel degelijk zijn nut bij gemeentelijke administratieve sanctionering.¹¹²

1.3. Artikel 2 van Protocol nr. 7 bij het EVRM: het recht op hoger beroep in strafzaken

Artikel 2 van Protocol nr. 7 bij het EVRM formuleert het recht op hoger beroep in strafzaken.¹¹³

Dat dit artikel een rol speelt bij gemeentelijke administratieve sancties heeft het Grondwettelijk Hof duidelijk gemaakt in zijn arrest van 23 april 2015. Hierin bevestigt het Hof dat het recht op hoger beroep enkel geldt in strafzaken. Indien een gemeentelijke administratieve sanctie als strafrechtelijk wordt gekwalificeerd, is te verwachten dat het recht op hoger beroep eveneens geldt ten aanzien van de vonnissen van de politie- en jeugdrechter. Toch is dit niet het geval. Het Grondwettelijk Hof haalt het tweede lid van artikel 2 van Protocol nr. 7 bij het EVRM aan, dat uitzonderingen toestaat op het beginsel voor lichte overtredingen. Het Hof stelt hierbij dat *“de inbreuken die geen aanleiding kunnen geven tot een gevangenisstraf [...] in de regel tot de lichte overtredingen [worden] gerekend (EHRM, 23 april 2009, Kamburov t. Bulgarije, § 25).”*¹¹⁴ Het Hof kwalificeert de inbreuken die worden bestraft met gemeentelijke administratieve sancties vervolgens als lichte overtredingen waardoor het uitzonderingsregime toepassing krijgt: *“In de veronderstelling dat de inbreuken op de gemeentelijke reglementen en verordeningen waarvoor gemeentelijke administratieve geldboeten kunnen worden opgelegd tot de strafzaken zouden behoren, vallen zij in ieder geval onder de “lichte overtredingen”, waarvoor de wetgever in een uitzondering op de dubbele aanleg vermag*

¹¹⁰ X., “Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie. Colloquium Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg”, www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=928, 14.

¹¹¹ EHRM 10 februari 2009, nr. 14939/03, Sergey Zolotukhin/Rusland, overw. 82.

¹¹² O. MICHIELS, “Pas d’obstacle constitutionnel”, (79) 80; H. BOSLY, “Les sanctions administratives” in D. BERNARD, Y. CARTUYVELS, C. GUILLAIN, D. SCALIA en M. VAN DE KERCHOVE (eds.), *Fondements et objectifs des incriminations et des peines en droit européen et international*, Limal, Anthemis, 2013, (545) 556 (hierna: H. BOSLY, “Les sanctions administratives”); D. RIBANT en A. RASSON, “Les sanctions administratives à l’aune de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l’homme” in C. GUILLAIN en Y. CARTUYVELS (eds.), *Les sanctions administratives communales*, Brussel, Die Keure, 2015, (125) 139 (hierna: D. RIBANT en A. RASSON, “Les sanctions administratives”); M. MAUS, “Fiscaal-administratieve sanctionering en rechtsbescherming” in M. MAUS en M. ROZIE (eds.), *Actuele problemen van het fiscaal strafrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, (201) 250 (hierna: M. MAUS, “Fiscaal-administratieve sanctionering”); T. VAN DEN HENDE, “De rol van het parket”, (85) 92.

¹¹³ Art. 2 van Protocol nr. 7 bij het EVRM.

¹¹⁴ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.40.4.

te voorzien.”¹¹⁵ Artikel 2 van Protocol nr. 7 bij het EVRM vervult bijgevolg een functie bij gemeentelijke administratieve sancties doordat zijn tweede lid ervoor zorgt dat het recht op hoger beroep niet geldt. Anders gezegd is dit tweede lid de legitimatie voor artikel 31, §1, lid 6 GAS-wet dat inhoudt dat *“de beslissing van de politierechtbank of van de jeugdrechtbank [...] niet vatbaar [is] voor hoger beroep.”*¹¹⁶ Dit wordt bevestigd door L. VENY en B. WARNEZ: *“De afwezigheid van de mogelijkheid tot hoger beroep is geoorloofd en geen inbreuk op artikel 2 van het Zevende Aanvullend Protocol bij het EVRM daar het lichte overtredingen betreft.”*¹¹⁷ Desondanks kent het zevende lid van artikel 31, §1 GAS-wet een uitzondering: in zoverre de jeugdrechtbank de gemeentelijke administratieve sanctie vervangt door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding, kan de administratief vervolgte wel hoger beroep instellen.¹¹⁸

Ondanks het feit dat er geen dubbele aanleg geldt bij gemeentelijke administratieve sancties, kan de administratief vervolgte, indien hij dit wenst, zijn toevlucht nemen tot buitengewone rechtsmiddelen.¹¹⁹ De mogelijkheid om zich te wenden tot het Hof van Cassatie zorgt er bovendien voor dat het recht op hoger beroep in strafzaken dat artikel 2 Protocol nr. 7 bij het EVRM vooropstelt, alsnog wordt gerespecteerd. Het Grondwettelijk Hof bevestigt dit door te verwijzen naar het arrest Krombach/Frankrijk van het EHRM¹²⁰: *“Bovendien mag de tweede aanleg tot rechtsvragen worden beperkt (EHRM, 13 februari 2001, Krombach t. Frankrijk, § 96), zodat de mogelijkheid om een cassatieberoep in te stellen reeds volstaat om te voldoen aan het recht op een dubbele aanleg.”*¹²¹ Er mogen bijgevolg beperkingen worden gesteld aan het recht op een hoger beroep. Als voorwaarde stelt het EHRM evenwel dat *“any restrictions contained in domestic legislation on that right of review must, by analogy with the right of access to a court embodied in Article 6 § 1 of the Convention, pursue a legitimate aim and not infringe the very essence of that right [...]”*.¹²²

¹¹⁵ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.40.5.

¹¹⁶ Art. 31, §1, lid 6 wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013; L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 174.

¹¹⁷ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 174.

¹¹⁸ Art. 31, §1, lid 7 wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013.

¹¹⁹ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 174; D. VERSTUYFT, “Rechtsbescherming en verweer” in L. VENY en N. DE VOS (eds.), *Gemeentelijke Administratieve Sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, (222) 256; T. DE SUTTER, “De gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009”, (2) 55-56; S. CASTELAIN, “De gemeentelijke administratieve sanctie”, (31) 40; X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 143; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 57; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 185-186.

¹²⁰ EHRM 13 februari 2001, nr. 29731/96, Krombach/Frankrijk.

¹²¹ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.40.5.

¹²² EHRM 6 september 2005, nr. 61406/00, Gurepka/Oekraïne, overw. 59.

1.4. Beknorte uiteenzetting van andere relevante artikelen

Artikel 8 EVRM stelt het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven voorop.¹²³ Het Grondwettelijk Hof heeft zich in het arrest nr. 44/2015 uitgesproken over de verenigbaarheid van twee aspecten van de GAS-wet die betrekking hebben op het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, met artikel 8 EVRM: enerzijds, over het GAS-register en, anderzijds, over de mogelijkheid van de sanctionerend ambtenaar om kennis te nemen van gegevens van de betrokkene.¹²⁴ Vooreerst voert artikel 44 GAS-wet de verplichting in tot het bijhouden van een GAS-register.¹²⁵ De tweede paragraaf van dit artikel somt vervolgens de persoons- en informatiegegevens van de administratief vervolgte op die in het GAS-register moeten worden opgenomen. Er kunnen vragen rijzen over de verenigbaarheid van dit register met het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven van artikel 8 EVRM.¹²⁶ F. VROMAN beroept zich in dit kader op een aanbeveling van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer: *“De commissie stelt vast dat de GAS-wetgeving een verwerking van gevoelige (gerechtelijke) persoonsgegevens inhoudt. Volgens de commissie zijn er zelfs twijfels of de GAS-wetgeving voldoende wettelijke basis in verband met de verwerking van persoonsgegevens heeft in het licht van artikel 8 EVRM.”*¹²⁷ De verzoekende partijen stelden de compatibiliteit van het register met artikel 8 EVRM uiteindelijk in vraag in het arrest van het Grondwettelijk Hof van 23 april 2015. Het Hof heeft duidelijk minder problemen met het register en oordeelt dat *“de bestreden maatregel [...] pertinent en niet onevenredig [is] met het nagestreefde doel.”*¹²⁸ Ten tweede, voert de verzoekende partij in de zaak nr. 5754 aan dat artikel 25, §1 GAS-wet, dat de sanctionerend ambtenaar toelaat om inzage te krijgen van gegevens in het Rijksregister en van de Directie Inschrijvingen van Voertuigen, eveneens in strijd is met artikel 8 EVRM. Volgens het Grondwettelijk Hof klopt dit echter niet. Het Hof antwoordt dat *“het redelijk verantwoord [is] dat [...] [de sanctionerend ambtenaar] toegang heeft tot de pertinente gegevens van het Rijksregister en van de Directie Inschrijvingen van Voertuigen”* aangezien hij dit nodig heeft voor de uitoefening van zijn bevoegdheden en *“bovendien is de toegang van de sanctionerend ambtenaar beperkt tot de gegevens die pertinent zijn voor de uitoefening van zijn functie.”*¹²⁹ Dat artikel 8 EVRM bijgevolg eveneens een rol speelt bij gemeentelijke administratieve sancties, lijkt geen twijfel.

¹²³ Art. 8 EVRM.

¹²⁴ D. BIJNENS, S. POTARGENT en J. THEUNIS, “De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak 2015”, *TBP* 2017, afl. 3, (114) 120 (hierna: D. BIJNENS e.a., “De toetsing”); G. GEUDENS, “GAS-wet: geen zwaard van Damocles meer”, (13) 13; O. MICHIELS, “Pas d’obstacle constitutionnel”, (79) 87.

¹²⁵ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 151-152; I. BRUGGEMAN, “Verkeersgerelateerde administratieve sancties (GAS)” in X., *Postal Memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, (1) 182 (hierna: I. BRUGGEMAN, “Verkeersgerelateerde administratieve sancties (GAS)”).

¹²⁶ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 54.

¹²⁷ F. VROMAN, “GAS en minderjarigen: gemeenten omzeilen rechtswaarborgen”, *TJK* 2011, afl. 5, (285) 292.

¹²⁸ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.35.9; D. BIJNENS e.a., “De toetsing”, (114) 121.

¹²⁹ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.34.3-B.34.4; B. WARNEZ, “Grondwettelijk Hof stelt de gemeentelijke GAS-verplichtingen op scherp” (noot onder GwH 23 april 2015), *T.Gem.* 2016, afl. 2, (146) 146; D. BIJNENS e.a., “De toetsing”, (114) 121; K. WEIS, “Grondwettelijk Hof interpreteert GAS-wet”, (125) 126; K. WEIS, “Grondwettelijk Hof verfijnt”, (2) 2.

Artikel 9 EVRM formuleert de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst.¹³⁰ Verschillende gemeentelijke politiereglementen en -verordeningen bevatten bepalingen die het bedekken van het gezicht met kleding strafbaar stellen met een gemeentelijke administratieve sanctie.¹³¹ Het politiereglement van de stad Brussel bepaalt bijvoorbeeld onder hoofdstuk IX – ‘Gemengde inbreuken’ een artikel 143: *“Overeenkomstig de wet van 24 juni 2013 kan een administratieve sanctie opgelegd worden door de sanctionerend ambtenaar voor onderstaande strafrechtelijke inbreuken: [...] zij die zich, behoudens andersluidende wetsbepalingen, in de voor het publiek toegankelijke plaatsen begeven met het gezicht geheel of gedeeltelijk bedekt of verborgen, zodat zij niet herkenbaar zijn.”*¹³² Artikel 29 van de Codex politiereglementen van de stad Gent, dat ressorteert onder titel X – Identificeerbaarheid, schrijft het volgende voor: *“Behoudens andersluidende wettelijke of reglementaire bepalingen of behoudens schriftelijke en voorafgaande gemotiveerde toelating van de burgemeester, is het verboden op het openbaar en het privaat domein van de overheid het gelaat volledig te bedekken zodanig dat de identificatie van de persoon onmogelijk is.”*¹³³ Artikel 37, §1 van diezelfde codex voorziet een GAS-boete op de overtreding ervan: *“Inbreuken op de beschikkingen van artikel 3, 5 tot en met 14, 16, 17, 24, 26 tot en met 30 van dit reglement worden gesanctioneerd met een maximale administratieve geldboete van 60 euro.”*¹³⁴ Die bepalingen vormen een inperking op de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst zoals gewaarborgd door artikel 9 EVRM. Het tweede lid van artikel 9 laat echter afwijkingsmogelijkheden toe waardoor beperkingen in die gevallen te vereenzelvigen zijn met artikel 9 EVRM. Dat artikel 9 EVRM een rol kan spelen bij gemeentelijke administratieve sancties is eveneens op te maken uit een vonnis van de politierechter van Tongeren, afdeling Maaseik.¹³⁵ Een moslima kreeg een GAS-boete omdat ze haar gezicht bedekte met een sluier. De politierechter haalde de openbare veiligheid aan als rechtvaardiging voor de beperking van de godsdienstvrijheid. G. GUEDENS meent dat *“de openbare veiligheid een voldoende motivering [vormt] om het verbod te rechtvaardigen [...] [maar dat] een verwijzing naar de godsdienstvrijheid in artikel 9 EVRM met de toegestane beperkingsgronden (waaronder de openbare orde) [...] meer [was] aangewezen dan de huidige formulering die een te algemene ondergeschiktheid aan de geldende wetgeving suggereert.”*¹³⁶ De politierechter van Brussel kwam tot een tegengesteld oordeel in een gelijkaardige zaak. In zijn vonnis van 26 januari 2011 besloot de rechter dat de opgelegde GAS-boete voor het bedekken van

¹³⁰ Art. 9 EVRM.

¹³¹ S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 338.

¹³² Art. 143 Algemeen politiereglement van de stad Brussel en de gemeente Elsene, www.brussel.be/algemeen-politiereglement.

¹³³ Art. 29 van de Codex politiereglementen stad Gent gesanctioneerd met een gemeentelijke administratieve sanctie, [www.stad.gent/sites/default/files/page/documents/Codex%20politiereglementen%20GAS versie%2020170223.pdf](http://www.stad.gent/sites/default/files/page/documents/Codex%20politiereglementen%20GAS%20versie%2020170223.pdf).

¹³⁴ Art. 37, §1 van de Codex politiereglementen stad Gent gesanctioneerd met een gemeentelijke administratieve sanctie, [www.stad.gent/sites/default/files/page/documents/Codex%20politiereglementen%20GAS versie%2020170223.pdf](http://www.stad.gent/sites/default/files/page/documents/Codex%20politiereglementen%20GAS%20versie%2020170223.pdf).

¹³⁵ Pol. Maaseik 12 juni 2006, onuitg.

¹³⁶ G. GEUDENS, “Politierechter spreekt zich uit over sluierkwestie. Stad Maaseik mag boerka en niqaab verbieden” (noot onder Pol. Maaseik 12 juni 2006), *Juristenkrant* 2006, afl. 137, (17) 17; J. VRIELINK, S. OUALD CHAIB en E. BREMS, “Boerkaverbod. Juridische aspecten van lokale en algemene verboden op gezichtsverhulling in België”, *NJW* 2011, afl. 244, (398) 404.

het gezicht wel onwettig was.¹³⁷ G. NINANE vat het vonnis als volgt samen: “*Le jugement annoté constate à cet égard que la personne qui portait le niqab, “circulait sur la voie publique, sans que le moindre trouble de l'ordre public puisse lui être reproché, ce qui, aux yeux du tribunal, ne rend pas nécessaire pour assurer la sécurité publique le fait de pouvoir l'identifier au premier regard.” L'atteinte à la sécurité publique n'étant pas démontrée, le tribunal décide que rien ne permettait à la commune d'adopter la sanction administrative et invalide celle-ci.*”¹³⁸ Beide ‘sluierkwesies’ tonen aan dat artikel 9 EVRM gemeentelijke administratieve sanctionering kan beïnvloeden.

Artikel 10 EVRM waarborgt de vrijheid van meningsuiting.¹³⁹ Beperkingen op dit recht zijn mogelijk op voorwaarde dat de beperking een doel nastreeft dat wordt vermeld in het tweede lid. De gemeentelijke politieverordeningen en politiereglementen kunnen activiteiten strafbaar stellen die als doel hebben om een mening te uiten. Zo zijn er als voorbeeld bepalingen die “*het ‘verdelen van folders zonder vergunning’ [...] bestraffen.*”¹⁴⁰ Bij het vaststellen van die bepalingen die strafbaar zijn gesteld met gemeentelijke administratieve sancties, moet de gemeente in het oog houden dat de bepaling geen ongeoorloofde beperking inhoudt van artikel 10 EVRM.¹⁴¹ De Liga voor Mensenrechten formuleert haar visie hieromtrent als volgt: “*Het GAS-beleid mag niet aangewend worden om het recht op vrije meningsuiting en op vrijheid van vereniging en vergadering te beknotten. Volgens de Liga moet alles wat een beperking inhoudt op de vrije meningsuiting en op vrijheid van vergadering en vereniging, worden weggehaald uit het toepassingsgebied van de administratieve sancties.*”¹⁴²

Artikel 11 EVRM formuleert de vrijheid van vergadering en vereniging.¹⁴³ Ook dit artikel speelt een rol bij gemeentelijke administratieve sancties. Het Grondwettelijk Hof oordeelt dat de GAS-wet op zich in overeenstemming is met dit artikel: “*Het loutere feit dat de bestreden bepalingen de gemeenteraden machtigen om straffen of administratieve sancties te bepalen voor de inbreuken op hun reglementen of verordeningen houdt geen inmenging in in de door de verzoekende partijen aangevoerde grondrechten. Die inmenging kan enkel voortvloeien uit de bedoelde reglementen of verordeningen of uit de toepassing ervan in een concreet geval.*”¹⁴⁴ Zo kunnen de gemeentelijke politieverordeningen en politiereglementen bepalingen bevatten die een inperking zijn op de vrijheid van vergadering en vereniging. I. FLACHET verduidelijkt die rol door te stellen dat er bepalingen zijn die “*een ‘niet aangevraagde samenscholing [...] of [...] het*

¹³⁷ Pol. Brussel (4^e k.) 26 januari 2011, *T.Pol.* 2011, 47-53; J. VRIELINK, S. OUALD CHAIB en E. BREMS, “Boete voor dragen gezichtssluier is onwettig” (noot onder Pol. Brussel (4^e k.) 26 januari 2011), *Juristenkrant* 2011, afl. 223, (2) 2.

¹³⁸ G. NINANE, “Le voile intégral et le pouvoir de police des autorités locales” (noot onder Pol. Brussel (4^e k.) 26 januari 2011), *JLMB* 2011, afl. 22, (1072) 1073.

¹³⁹ Art. 10 EVRM.

¹⁴⁰ I. FLACHET, “EVRM geldt ook voor GAS-boete”, *Juristenkrant* 2013, afl. 275, (3) 3 (hierna: I. FLACHET, “EVRM geldt ook voor GAS-boete”).

¹⁴¹ G. GEUDENS, “GAS-wet: geen zwaard van Damocles meer”, (13) 13.

¹⁴² (87) X., “Gemeentelijke Administratieve Sancties. Standpunt & Aanbevelingen - Liga voor Mensenrechten”, www.mensenrechten.be/bestanden/uploads/pdf/Liga_standpunt_en_aanbevelingen_GAS.pdf, 7.

¹⁴³ Art. 11 EVRM.

¹⁴⁴ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.27.2.

innemen van publieke ruimte' bestraffen."¹⁴⁵ Een dergelijke inperking kan worden geïllustreerd aan de hand van artikel 1, §1 van de Codex politiereglementen stad Gent gesanctioneerd met een gemeentelijke administratieve sanctie, dat stelt dat *"een bijeenkomst in open lucht [...] slechts [kan] plaatsvinden na een voorafgaandelijke toelating van de burgemeester."*¹⁴⁶ Artikel 11 EVRM moet waarborgen dat een dergelijke beknutting geen miskenning vormt van datzelfde artikel. Het EHRM zal dit nagaan: *"In de concrete toepassing blijkt dat het Europees Hof vrij dikwijls grenzen stelt aan de toepassing van artikel 11.2 en de vrijheid verkiest boven de beperking."*¹⁴⁷ Een praktijkvoorbeeld waarin de vrijheid van vergadering en vereniging een rol speelt bij gemeentelijke administratieve sancties, is terug te vinden bij een betoging tegen genetisch gemanipuleerd voedsel waarbij *"een tachtigtal [actievoerders] werd bedreigd met een GAS-boete wegens de niet-toegelaten, maar overigens rustig verlopen betoging. Dit voorval veroorzaakte commotie tot in de gemeenteraad toe en uiteindelijk werden de processen-verbaal geseponeerd en de boetes niet opgelegd."*¹⁴⁸ Volgens de Waalse Jeugdraad doet *"de GAS-wet afbreuk [...] aan de vrijheden, meer bepaald aan de vrijheid van uitdrukking, de vrijheid van beweging en de vrijheid van vergadering."*¹⁴⁹

Artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM houdt de vrijheid van verplaatsing in.¹⁵⁰ Dat dit artikel een rol kan spelen bij gemeentelijke administratieve sancties kan worden geïllustreerd aan de hand van artikel 666 Code van politiereglementen van de stad Antwerpen. Dit artikel bestraft het *"[...] rondhangen in straten of op pleinen of in parken of in ruimtes aanpalend aan de openbare ruimte, zoals portalen van kleinhandelaars of privépersonen [...]"* met als oogmerk drugsoverlast tegen te gaan.¹⁵¹ Uiteraard is dit een beperking op de vrijheid van verplaatsing zoals gewaarborgd door artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM. Het derde lid van het voormelde artikel kent echter uitzonderingen waardoor een begrenzing van dit recht door een gemeentelijke administratieve sanctie mogelijk is. In de beoordeling of de gemeentelijke administratieve sanctie dit recht niet overmatig beknot, zal *"het Hof [...] een afweging maken tussen de vrijheid van beweging en die beperkingen."*¹⁵² Met betrekking tot artikel 666 Code van politiereglementen van de stad Antwerpen is E. FLAMAND van mening dat *"bepaalde (vooral kwetsbare) individuen [...] 'persona non grata' [worden] verklaard en [...] dat de stad hun preventief de toegang tot de openbare ruimte tracht te ontfangen."*¹⁵³ Volgens haar is artikel 666

¹⁴⁵ I. FLACHET, "EVRM geldt ook voor GAS-boete", (3) 3.

¹⁴⁶ Art. 1, §1 Codex politiereglementen stad Gent gesanctioneerd met een gemeentelijke administratieve sanctie, www.stad.gent/sites/default/files/page/documents/Codex%20politiereglementen%20GAS_versie%2020170223.pdf.

¹⁴⁷ E. FLAMAND, "Mirabeau revisited: de mens als geketende van zijn burgerschap", *Orde dag* 2016, afl. 73, (37) 42 (hierna: E. FLAMAND, "Mirabeau revisited").

¹⁴⁸ E. FLAMAND, "Mirabeau revisited", (37) 44.

¹⁴⁹ FOD Binnenlandse Zaken – Algemene Directie Veiligheid en Preventie, "Tweejaarlijks verslag over de toepassing van de GAS-wet", www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/burgers/documents/gas_rapport_nl.pdf, 33.

¹⁵⁰ Art. 2 van Protocol nr. 4 bij het EVRM.

¹⁵¹ Artikel 666 Code van politiereglementen van de stad Antwerpen, www.assets.antwerpen.be/srv/assets/api/download/92d1ce20-e5cf-4a54-9327-8a9d485d0f8a/code_van_politiereglementen.pdf.

¹⁵² E. FLAMAND, "Mirabeau revisited", (37) 41.

¹⁵³ E. FLAMAND, "Mirabeau revisited", (37) 41.

*“een onevenredige overheidsinmenging als gedreigd wordt met GAS-boetes voor ‘slonzig rondhangen terwijl er verder niets gebeurt’.”*¹⁵⁴

De volgende artikelen kunnen eveneens een rol spelen bij gemeentelijke administratieve sancties: artikel 5 EVRM dat het recht op vrijheid en veiligheid garandeert¹⁵⁵, artikel 13 EVRM dat het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voorop stelt,¹⁵⁶ artikel 14 EVRM dat het verbod van discriminatie inhoudt¹⁵⁷, artikel 1 van het Aanvullend protocol bij het EVRM dat de bescherming van eigendom waarborgt¹⁵⁸, artikel 1 van Protocol nr. 12 bij het EVRM: het algemeen verbod van discriminatie¹⁵⁹, ...

¹⁵⁴ E. FLAMAND, “Mirabeau revisited”, (37) 41.

¹⁵⁵ Art. 5 EVRM.

¹⁵⁶ Art. 13 EVRM.

¹⁵⁷ Art. 14 EVRM.

¹⁵⁸ Art. 1 van het Aanvullend Protocol bij het EVRM.

¹⁵⁹ Art. 1 van Protocol nr. 12 bij het EVRM.

HOOFDSTUK 2. Samengevat

Hoofdstuk 1 heeft de krachtlijnen van het EVRM bij gemeentelijke administratieve sancties uiteengezet. Zonder *in extenso* in te gaan op iedere relevante verdragsbepaling komt uit de bespreking naar voren welke rol er is weggelegd voor het EVRM bij gemeentelijke administratieve sancties.

Naast artikel 6 EVRM (zie *infra* DEEL III. De rol van het EVRM bij GAS: het recht op een eerlijk proces) zijn het overwegend artikel 7 EVRM en de artikelen 2 en 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM die een rol spelen. *Ten eerste* valt over artikel 7 EVRM te onthouden dat het Grondwettelijk Hof oordeelt dat het de GAS-wet niet kan toetsen aan het legaliteitsbeginsel van dit artikel, aangezien die toets enkel mogelijk is voor specifieke bepalingen die een straf of gemeentelijke administratieve sanctie voorschrijven. Bovendien vereist de eerbiediging van het legaliteitsbeginsel dat bepalingen in gemeentelijke politieverordeningen en politiereglementen nauwkeurig worden geformuleerd. *Ten tweede* zorgen de samenloopprocedure en zijn cascaderегeling die de GAS-wet uitwerkt voor de overeenstemming van gemengde inbreuken met artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM: de administratief vervolgte krijgt maar één sanctie opgelegd voor dezelfde inbreuk. *Ten derde* geldt het recht van hoger beroep uit artikel 2 van Protocol nr. 7 bij het EVRM niet ten aanzien van gemeentelijke administratieve sancties omdat inbreuken die met een gemeentelijke administratieve sanctie worden bestraft, lichte inbreuken zijn. Evenwel, doordat een voorziening in cassatie kan worden ingesteld, is het recht op een hoger beroep alsnog in acht genomen.

Na DEEL I (gemeentelijke administratieve sanctionering) en DEEL II (de rol van het EVRM bij GAS: krachtlijnen) volgt in DEEL III de kern van deze masterproef. Dit deel ontrafelt de rol van het EVRM bij gemeentelijke administratieve sancties in het licht van het recht op een eerlijk proces voorgeschreven door artikel 6 EVRM.

DEEL III. De rol van het EVRM bij GAS: het recht op een eerlijk proces

Artikel 6 EVRM houdt het recht op een eerlijk proces in.¹⁶⁰ Dit artikel is op het eerste gezicht niet van toepassing op (gemeentelijke) administratieve sancties maar enkel “*bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen*”¹⁶¹ en “*bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging*”¹⁶².¹⁶³ Echter, niets is minder waar. Artikel 6 EVRM kan ook toepasselijk zijn op een procedure tot het opleggen en aanvechten van een (gemeentelijke) administratieve sanctie. Hierbij is het relevant zowel of het geschil betrekking heeft op het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen als of er sprake is van een strafvervolging.¹⁶⁴ Zowel ‘het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen’ als een ‘straf’ in de zin van artikel 6 EVRM krijgen een autonome betekenis die de verscheidene nationale interpretaties overstijgt.¹⁶⁵ Die autonome invulling dient te vermijden dat verdragsstaten de waarborgen van artikel 6 EVRM zouden omzeilen door een administratief etiket te kleven op een sanctie die *in se* strafrechtelijk van aard is: “*il faut éviter les “escroqueries des étiquettes” par lesquelles un État membre pourrait échapper au respect des garanties de la personne fixées aux*

¹⁶⁰ Art. 6 EVRM; D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 34.

¹⁶¹ Art. 6, lid 1 EVRM.

¹⁶² Met andere woorden een strafvervolging; art. 6, lid 1 EVRM.

¹⁶³ D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 35.

¹⁶⁴ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht bij de beoordeling van bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 2014, 19-20 (hierna: A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*).

¹⁶⁵ A. WEYEMBERGH en N. JONCHERAY, “Punitive administrative sanctions”, (190) 191 en 195; X., “Guide on Article 6. Right to a fair trial”, www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf, 6; P. LEANZA, “Article 6 ECHR” in P. LEANZA en O. PRIDAL, *The Right to a Fair Trial. Article 6 of the European Convention on Human Rights*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2014, (13) 20 (hierna: P. LEANZA, “Article 6 ECHR”); H. BOSLY, “Les sanctions administratives”, (545) 555; D. RIBANT en A. RASSON, “Les sanctions administratives”, (125) 133; A. ALLEN, “Administratieve geldboeten”, (265) 276-278; X., “Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie. Colloquium Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg”, www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=928, 9; L. VENY e.a., “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties”, (157) 167; J. THEUNIS, “De rechter geklemd tussen het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht?” in I. COOREMAN (ed.), *De wettigheidstoets van artikel 159 van de Grondwet*, Brugge, Die Keure, 2010, (153) 160 (hierna: J. THEUNIS, “De rechter geklemd”); K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling. Een overzicht op basis van artikel 6 EVRM*, Antwerpen, Maklu, 2002, 21 (hierna: K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling*); L. DE GEYTER, “De controle van de civiele rechter”, (4) 6; L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 65; E. ANKAERT en J. PUT, “Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties”, (5) 5; M. BOES, *Administratieve sancties en art. 6 EVRM in België*, 12; A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 20; A. LUST en S. LUST, “Het grondrecht op een rechter met volle rechtsmacht en de stedenbouwkundige herstellvordering” in F. VERBRUGGEN, R. VERSTRAETEN, D. VAN DAELE, en B. SPRIET (eds.), *Strafrecht als roeping. Liber amicorum Lieven Dupont*, Leuven, Universitaire pers, 2005, (869) 875 (hierna: A. LUST en S. LUST, “Het grondrecht op een rechter met volle rechtsmacht”); A. ALLEN, “Naar een betere rechtsbescherming”, (630) 630; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 139; J. PUT, “Rechtshandhaving”, (1195) 1200; H. VAN WIJK, W. KONIJNENBELT en R. VAN MALE, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer, Kluwer, 2014, 456; L. DE GEYTER, “Een mensenrechtelijke benadering”, (107) 109; K. RIMANQUE, “Art. 6 eerste lid EVRM” in P. DEPUYDT, B. ALLEMEERSCH, D. LINDEMANS en S. RAES (eds.), *Gerechtigd recht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2002, (215) 225 (hierna: K. RIMANQUE, “Art. 6 eerste lid EVRM”); D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 35.

articles 6 et 7 de la CEDH simplement en qualifiant une réglementation déterminée non pas de pénale, mais, par exemple, d'administrative [...].¹⁶⁶ Die toepasselijkheid van artikel 6 EVRM op (gemeentelijke) administratieve sancties hangt met andere woorden af van de internationaalrechtelijke kwalificatie van die sanctieoplegging als een strafvervolgning of van de vraag of het geschil omtrent het opleggen van een (gemeentelijke) administratieve sanctie wordt gezien als een geschil omtrent burgerlijke rechten en verplichtingen. Die kwalificatie moet sanctie per sanctie worden nagegaan. Om het al dan niet strafrechtelijk karakter van een administratieve sanctie te bepalen, maakt het EHRM gebruik van drie criteria die het heeft ontwikkeld in zijn rechtspraak: de Engel-criteria (zie *infra* 47).

Een gemeentelijke administratieve sanctie valt onder het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM als de sanctie als strafrechtelijk wordt gekwalificeerd. De sanctieoplegging krijgt in dat geval het karakter van een strafvervolgning. Is het gerezen geschil omtrent de gemeentelijke administratieve sanctie een geschil over burgerlijke rechten en verplichtingen, dan geldt artikel 6 EVRM eveneens. Bij een geschil over burgerlijke rechten en verplichtingen is enkel het eerste lid van artikel 6 in acht te nemen. Daarentegen, is er sprake van een strafvervolgning – zoals dit in beginsel het geval zal zijn bij gemeentelijke administratieve sancties¹⁶⁷ –, dan zijn alle leden van artikel 6 EVRM te respecteren.¹⁶⁸ Een dergelijke kwalificatie brengt grote gevolgen mee voor de rechtsbescherming van de burger.¹⁶⁹ Hierdoor moeten de waarborgen voorgeschreven door artikel 6 EVRM in principe¹⁷⁰ worden gerespecteerd tijdens de GAS-procedure. De toepassing van de Engel-criteria en de eventueel bijhorende kwalificatie van een gemeentelijke administratieve sanctie als strafrechtelijk¹⁷¹ zorgt ervoor dat een lidstaat de strafrechtelijke waarborgen die het EVRM vooropstelt niet zomaar kan omzeilen door een gedraging te bestraffen met een gemeentelijke administratieve sanctie in plaats van met een strafsancie.¹⁷²

Deze masterproef gaat hieronder in op de kwalificatie van gemeentelijke administratieve sancties als strafrechtelijk. In een eerste hoofdstuk wordt uitgediept of, en zo ja hoe, een gemeentelijke administratieve sanctie wordt gekwalificeerd als strafrechtelijk. Een

¹⁶⁶ C. SOTIS, “Les sanctions administratives du point de vue dynamique” in D. BERNARD, Y. CARTUYVELS, C. GUILLAIN, D. SCALIA en M. VAN DE KERCHOVE (eds.), *Fondements et objectifs des incriminations et des peines en droit européen et international*, Limal, Anthemis, 2013, (563) 566; P. LEANZA, “Article 6 ECHR”, (13) 20.

¹⁶⁷ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 45.

¹⁶⁸ P. LEANZA, “Article 6 ECHR”, (13) 16; D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 42.

¹⁶⁹ K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling*, 20; J. PUT, “Rechtshandhaving”, (1195) 1200; E. ANKAERT en J. PUT, “Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties”, (5) 6; L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 65 en 69-70; A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 19-20; S. BOULLART, “De ene volle rechtsmacht is de andere niet: over volle en minder volle rechtsmacht”, *CDPK* 2007, afl. bijzonder nummer, (246) 249 (hierna: S. BOULLART, “De ene volle rechtsmacht is de andere niet”).

¹⁷⁰ In principe: *infra* wordt aangetoond dat de voorwaarden van artikel 6 EVRM niet gedurende de integrale GAS-procedure moeten worden nageleefd.

¹⁷¹ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 136.

¹⁷² A. WEYEMBERGH en N. JONCHERAY, “Punitive administrative sanctions”, (190) 191 en 195-196; K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling*, 39; C., BILLIET, “Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter”, (43) 51 en 63.

tweede hoofdstuk behandelt welke gevolgen die kwalificatie met zich meebrengt en of de bestaande GAS-procedure voldoet aan de vereisten opgelegd door artikel 6 van het EVRM.

HOOFDSTUK 1. Toepasselijkheid van artikel 6 EVRM op administratieve sancties: kwalificatie van administratieve sancties als strafrechtelijk

Niet alle administratieve sancties vallen als strafsancie onder het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM. Het EHRM sprak zich reeds meermaals uit over zaken in verband met administratieve sancties waarbij het zaak per zaak, los van de vorm van de administratieve sanctie, de ‘werkelijke aard’ van elke sanctie onderzoekt aan de hand van drie criteria. Zo bepaalt het Hof of een bepaalde administratieve procedure een strafprocedure is die bijgevolg moet voldoen aan de vereisten gesteld in artikel 6 EVRM. Doordat het EHRM dit al dan niet strafrechtelijk karakter in elke zaak afzonderlijk onderzoekt, blijft er *a priori* ruimte voor twijfel of een administratieve sanctie als een strafsancie zal worden gekwalificeerd. Door die casuïstische invulling is het mogelijk dat het EHRM zijn rechtspraak naderhand bijstuurt. Toch kunnen de vooropgestelde criteria als leidraad worden opgevat.¹⁷³

Die drie criteria die het EHRM gebruikt in zijn beoordeling of een administratieve sanctie een strafsancie vormt in de zin van artikel 6 EVRM zijn de Engel-criteria, vooropgesteld in het arrest Engel and others/Nederland: *“It is on the basis of these criteria that the Court will ascertain whether some or all of the applicants were the subject of a “criminal charge” within the meaning of Article 6 para. 1 [...]”*.¹⁷⁴ In dit arrest stelt het EHRM dat *“[...] the Court must specify, limiting itself to the sphere of military service, how it will determine whether a given “charge” vested by the State in question – as in the present case – with a disciplinary character nonetheless counts as “criminal” within the meaning of Article 6 [...]”*.¹⁷⁵

Vooreerst kijkt het EHRM naar de internrechtelijke kwalificatie van de inbreuk of de procedure. Hierbij gaat het EHRM na of de sanctie in het nationaal recht als een strafsancie wordt omschreven. Dit is het eerste criterium: het formeel criterium of *“het classificatie- of kwalificatiecriterium”*.¹⁷⁶ In het arrest Engel and others/Nederland stelde het EHRM dit eerste criterium voor als volgt: *“In this connection, it is first necessary to know whether the provision(s) defining the offence charged belong, according to the legal system of the respondent State, to criminal law, disciplinary law or both concurrently. This however provides no more than a starting point. The indications so afforded have only a formal and relative value and must be examined in the light of the*

¹⁷³ PUT, J., “Rechtshandhaving”, 1200-1201; E. ANKAERT en J. PUT, “Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties”, (5) 7; M. BOES, *Administratieve sancties en art. 6 EVRM in België*, 12-14; A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 26.

¹⁷⁴ EHRM 8 juni 1976, nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Engel and others/Nederland, overw. 83.

¹⁷⁵ EHRM 8 juni 1976, nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Engel and others/Nederland, overw. 82.

¹⁷⁶ L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 66.

common denominator of the respective legislation of the various Contracting States."¹⁷⁷ Ten tweede kijkt het EHRM naar de aard of het karakter van de inbreuk. Die aard hangt af van de vraag, ofwel of de (gemeentelijke) administratieve sanctie van toepassing is op een bepaalde groep of integendeel juist een algemene toepassing kent, ofwel of de inbreuk die met een administratieve sanctie wordt bestraft een "*fundamentele maatschappelijke waarde*"¹⁷⁸ heeft. Er is sprake van een strafrechtelijk karakter als het EHRM van oordeel is dat de regel op een algemene wijze van toepassing is en in zoverre het doel van de sanctie bovendien preventief of repressief is. Een sanctie met een repressieve focus zal veeleer als een strafsanctie worden gekwalificeerd dan wanneer er een louter preventief doel met de sanctie wordt beoogd. Het EHRM stelt in het voornoemde arrest dat "*the very nature of the offence is a factor of greater import. When a serviceman finds himself accused of an act or omission allegedly contravening a legal rule governing the operation of the armed forces, the State may in principle employ against him disciplinary law rather than criminal law. In this respect, the Court expresses its agreement with the Government.*"¹⁷⁹ Een derde en laatste criterium is de ernst en de aard van de sanctie. Meent het EHRM dat de sanctie "*preventief en bestraffend*"¹⁸⁰ is en de sanctie de beperking van de individuele vrijheid kan meebrengen, dan is de sanctie een strafsanctie in de zin van artikel 6 EVRM. Over dit derde criterium stelt het EHRM in zijn arrest Engel and others/Nederland: "*However, supervision by the Court does not stop there. Such supervision would generally prove to be illusory if it did not also take into consideration the degree of severity of the penalty that the person concerned risks incurring. In a society subscribing to the rule of law, there belong to the "criminal" sphere deprivations of liberty liable to be imposed as a punishment, except those which by their nature, duration or manner of execution cannot be appreciably detrimental. The seriousness of what is at stake, the traditions of the Contracting States and the importance attached by the Convention to respect for the physical liberty of the person all require that this should be so.*"¹⁸¹

¹⁷⁷ EHRM 8 juni 1976, nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Engel and others/Nederland, overw. 82.

¹⁷⁸ L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 67.

¹⁷⁹ EHRM 8 juni 1976, nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Engel and others/Nederland, overw. 82.

¹⁸⁰ L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 68.

¹⁸¹ EHRM 8 juni 1976, nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Engel and others/Nederland, overw. 82; EHRM 23 september 1998, nr. 68/1997/852/1059, Malige/Frankrijk, overw. 34-35; J. McBRIDE, *Human rights and criminal procedure. The case law of the European Court of Human Rights*, Straatsburg, Council of Europe Publishing, 2009, 16-17; A. WEYEMBERGH en N. JONCHERAY, "Punitive administrative sanctions", (190) 191 en 195-196; X., "Guide on Article 6. Right to a fair trial", www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf, 6-7; P. LEANZA, "Article 6 ECHR", (13) 20-27; L. BURGORGUE-LARSEN, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso éditions, 2015, 101; F. LUGENTZ, "Le principe non bis in idem et le cumul des sanctions administrative et penale à l'épreuve de la Cour constitutionnelle", *RDPC* 2007, afl. 12, (977) 994-995; D. YERNAULT, "Les sanctions administratives communales", (34) 35; H. BOSLY, "Les sanctions administratives", (545) 553; A. ALEN, "Administratieve geldboeten", (265) 279-280; A. LUST en S. LUST, "Het grondrecht op een rechter met volle rechtsmacht", (869) 875-877; A. ALEN, "Naar een betere rechtsbescherming", (630) 630-631; L. VENY e.a., "De invoering van gemeentelijke administratieve sancties", (157) 168; J. THEUNIS, "De rechter geklemd", (153) 160; K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling*, 39; T. VANDER BEKEN, "Meer met minder?", (65) 69; P. DE HERT e.a., "Democratie en rechtsbescherming", (1) 3; L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 66-68; J. PUT, "Rechtshandhaving", (1195) 1200-1201; L. DE GEYTER, "De controle van de civiele rechter", (4) 6-7; P. DE HERT e.a., "Democratie en rechtsbescherming", (1) 3; L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 66-68; E. ANKAERT en J. PUT, "Het EVRM en bestuurlijke punitieve

Het EHRM werkt die drie criteria verder uit in zijn rechtspraak. De hieropvolgende opsomming van arresten is niet limitatief maar louter exemplatief. In het arrest Öztürk/Duitsland, waar werd besloten dat het recht op kosteloze bijstand door een tolk was miskend, werd vastgesteld dat het tweede en derde criterium beslissend zijn: *“In any event, the indications furnished by the domestic law of the respondent State have only a relative value. The second criterion stated above – the very nature of the offence, considered also in relation to the nature of the corresponding penalty – represents a factor of appreciation of greater weight.”*¹⁸² In het geval dat een bepaling internrechtelijk onder het strafrecht is geplaatst, zorgt de vervulling van dit eerste criterium wel automatisch voor de toepasselijkheid van artikel 6 EVRM.¹⁸³

In het arrest Lutz/Duitsland verfiende het EHRM zijn vroegere rechtspraak: *“[...] the second and third criteria adopted in the judgments in the Engel and Others case and the Öztürk case are alternative and not cumulative ones [...]”*.¹⁸⁴ Het tweede en derde criterium zijn vanaf dat ogenblik geen cumulatieve criteria meer maar alternatieve criteria.¹⁸⁵ Vooreerst gaat het EHRM na of de drie criteria op een alternatieve wijze zijn vervuld. In dat geval zal er, van zodra de administratieve sanctie aan één van de criteria voldoet, sprake zijn van een ‘strafvervolging’ zoals bedoeld in artikel 6 EVRM. Het is mogelijk dat een alternatieve toetsing echter niet zorgt voor de toepassing van artikel 6 EVRM. Dan kan het EHRM zijn pijlen richten op de drie criteria samen. Het EHRM gaat dan na of er een cumulatieve toepassing is van de drie criteria en kan zo alsnog beslissen dat er sprake is van een strafvervolging in de zin van artikel 6 EVRM. Een voorbeeld daarvan is het arrest Bendenoun/Frankrijk waarin het EHRM oordeelt: *“Having weighed the various aspects of the case, the Court notes the predominance of those which have a criminal connotation. None of them is decisive on its own, but taken together and cumulatively they made the “charge” in issue a “criminal” one within the meaning of Article 6 para. 1 (art. 6-1), which was therefore applicable.”*¹⁸⁶

sancties”, (5) 6-7; M. BOES, *Administratieve sancties en art. 6 EVRM in België*, 13-14; A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 22-25; S. BOULLART, “De ene volle rechtsmacht is de andere niet”, (246) 249-250; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 139; L. DE GEYTER, “Een mensenrechtelijke benadering”, (107) 109-110; H. VAN WIJK, W. KONIJNENBELT en R. VAN MALE, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer, Kluwer, 2014, 456-457; P. VANDE CASTEELE, *Rechtsbescherming tegen de overheid (1930-2005) in verdragsrechtelijk perspectief. Militaire tuchtstraffen en toegang tot een rechter*, onuitg. doctoraatsthesis Rechten KU Leuven, 2009, 399-401 (hierna: P. VANDE CASTEELE, *Rechtsbescherming*); M. MAUS, “Fiscaal-administratieve sanctionering”, (201) 212-213.

¹⁸² EHRM 21 februari 1984, nr. 8544/79, Öztürk/Duitsland, overw. 52.

¹⁸³ M. MAUS, “Fiscaal-administratieve sanctionering”, (201) 212; L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 68; L. DE GEYTER, “De controle van de civiele rechter”, (4) 7; L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 67-68; S. BOULLART, “De ene volle rechtsmacht is de andere niet”, (246) 249-250.

¹⁸⁴ EHRM 25 augustus 1987, nr. 9912/82, Lutz/Duitsland, overw. 55.

¹⁸⁵ Zie ook EHRM 9 oktober 2003, nr. 39665/98 and 40086/98, Ezech and Connors/Verenigd Koninkrijk, overw. 86: *“In addition, it is the Court’s established jurisprudence that the second and third criteria laid down in Engel are alternative and not necessarily cumulative [...]”*; P. LEANZA, “Article 6 ECHR”, (13) 27; P. VANDE CASTEELE, *Rechtsbescherming*, 401.

¹⁸⁶ EHRM 24 februari 1994, nr. 12547/86, Bendenoun/Frankrijk, overw. 47; P. LEANZA, “Article 6 ECHR”, (13) 27; J. McBRIDE, *Human rights and criminal procedure. The case law of the European Court of Human Rights*, Straatsburg, Council of Europe Publishing, 2009, 17; X., “Guide on Article 6. Right to a fair trial”, www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf, 7; H. BOSLY, “Les sanctions administratives”, (545) 554; A. ALEN, “Administratieve geldboeten”, (265) 280-281; T. VANDER BEKEN, “Meer met minder?”, (65) 69-70; J. PUT, “Rechtshandhaving”, (1195) 1201; L. DE GEYTER, “De controle

Het arrest Lauko/Slowakije toont aan dat het EHRM bij de kwalificatie veel aandacht hecht aan de aard of het karakter van de inbreuk: *“In sum, the general character of the legal provision infringed by the applicant together with the deterrent and punitive purpose of the penalty imposed on him, suffice to show that the offence in question was, in terms of Article 6 of the Convention, criminal in nature. Accordingly, there is no need to examine it also in the light of the third criterion stated above (see paragraphs 56–57 above). The relative lack of seriousness of the penalty at stake cannot deprive an offence of its inherently criminal character (see the above-mentioned Öztürk judgment, p. 21, § 54).”*¹⁸⁷

In de arresten Ravensborg/Zweden¹⁸⁸ en Putz/Oostenrijk¹⁸⁹ stelt het EHRM dat de grootte van de administratieve sanctie eveneens doorweegt bij de kwalificatie. Een zeer lichte administratieve sanctie zal minder snel als strafrechtelijk worden gekwalificeerd.¹⁹⁰

Gelet op die drie criteria kan een gemeentelijke administratieve sanctie een strafsancie zijn in de zin van artikel 6 EVRM. Meer nog, in principe wordt ervan uitgegaan dat een gemeentelijke administratieve sanctie een strafrechtelijk karakter heeft in de zin van artikel 6 EVRM: *“En effet, l’amende administrative communale a un caractère punitif et s’adresse à la généralité de la population. Les amendes administratives communales rentrent dans les prévisions de la matière pénale au sens de l’article 6 de la Convention.”*¹⁹¹ Die gedachtegang waarbij een administratieve sanctie wordt gekwalificeerd als strafrechtelijk, is niet eenvoudigweg tot stand gekomen. Gedurende geruime tijd hielden de Belgische rechtscolleges vast aan hun standpunt dat administratieve sancties geen strafrechtelijk karakter hadden. Naderhand begonnen de rechtscolleges de Engel-criteria van het EHRM te hanteren in hun rechtspraak en hebben ze het opleggen van een administratieve sanctie herhaaldelijk gekwalificeerd als een strafvervolgning waardoor ook die rechtscolleges administratieve sancties beschouwen als strafsancies in de zin van artikel 6 EVRM.¹⁹² Na enig aarzelen door het

van de civiele rechter”, (4) 7; L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 68; E. ANKAERT en J. PUT, “Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties”, (5) 6; M. BOES, *Administratieve sancties en art. 6 EVRM in België*, 13-14; A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 23; S. BOULLART, “De ene volle rechtsmacht is de andere niet”, (246) 249; A. ALLEN, “Naar een betere rechtsbescherming”, (630) 631; D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 35; P. VANDE CASTEELE, *Rechtsbescherming*, 401; M. MAUS, “Fiscaal-administratieve sanctionering”, (201) 213.

¹⁸⁷ EHRM 2 september 1998, nr. 4/1998/907/1119, Lauko/Slowakije, overw. 58; J. PUT, “Rechtshandhaving”, (1195) 1201.

¹⁸⁸ EHRM 23 maart 1994, nr. 14220/88, Ravensborg/Zweden, overw. 35: “However, in the Court’s view, the possible amount of each fine did not attain a level such as to make it a “criminal” sanction.”

¹⁸⁹ EHRM 26 januari 1996, nr. 57/1994/504/586, Putz/Oostenrijk, overw. 37: “Having regard to all these factors the Court considers, like the Government, that what was at stake for the applicant was not sufficiently important to warrant classifying the offences as “criminal”.”

¹⁹⁰ P. DE HERT e.a., “Democratie en rechtsbescherming”, (1) 3; A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 25.

¹⁹¹ D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 35; A. ALLEN, “Administratieve geldboeten”, (265) 313; L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 136; L. VENY e.a., “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties”, (157) 168; C., BILLIET, “Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter: brede schets met klemtoon op omgevingsrecht” in J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en P. CANNOOT (eds.), *Rechtsbescherming in het Publiekrecht: kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen?*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, (43) 51 en 63 (hierna: C., BILLIET, “Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter”).

¹⁹² Pol. Vilvoorde, 5 september 2013, AR 12A253, onuitg.; T. DE SUTTER, “De gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009”, (2) 10; L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 80; P.

Hof van Cassatie is het mogelijks strafrechtelijk karakter van de administratieve sanctie bijgevolg tevens in België aanvaard.¹⁹³ De Raad van State oordeelde in zijn advies bij het wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties van 1999: “*de strafrechtelijke aard, in de zin van artikel 6 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden [lijkt][...] buiten kijf te staan [...]*”.¹⁹⁴

DE HERT e.a., “Democratie en rechtsbescherming”, (1) 3; E. ANKAERT en J. PUT, “Bestuurlijke punitieve sancties”, (53) 58-61.

¹⁹³ J. PUT, “Rechtshandhaving”, (1195) 1201.

¹⁹⁴ Adv.RvS nr. 2031/4 bij de wet tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, BS 10 juni 1999, 15; P. DE HERT e.a., “Democratie en rechtsbescherming”, (1) 4.

HOOFDSTUK 2. De Belgische rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties in het licht van het EVRM

De kwalificatie van administratieve sancties als strafrechtelijk door het EHRM is van belang aangezien die typering grote gevolgen heeft op het vlak van rechtsbescherming.¹⁹⁵ Door de kwalificatie als strafrechtelijk moeten, enerzijds, de procedurele en, anderzijds, de materiële waarborgen opgelijst in onder andere artikel 6 en 7 EVRM, worden gerespecteerd bij het uitvaardigen ervan.¹⁹⁶

Zoals hiervoor reeds vermeld, wordt ervan uitgegaan dat een gemeentelijke administratieve sanctie een strafrechtelijk karakter heeft in de zin van artikel 6 EVRM.¹⁹⁷ Op het eerste gezicht valt hieruit af te leiden dat de GAS-procedure moet voldoen aan het recht op een eerlijk proces, zoals artikel 6 EVRM dit voorschrijft, en dat bijgevolg de waarborgen in het artikel moeten worden geëerbiedigd.¹⁹⁸

Echter, het EHRM heeft zich uitgesproken over het ogenblik waarop de waarborgen vooropgesteld in artikel 6 EVRM moeten worden nageleefd. Het is een vaste rechtspraak van het EHRM dat het toekennen van een bestraffingsmogelijkheid een administratieve overheid in principe niet in strijd is met artikel 6 EVRM voor zover de persoon ten aanzien van wie een beslissing is genomen tot het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie de mogelijkheid heeft om zich te wenden tot een rechtscollège dat voldoet aan de waarborgen die artikel 6 EVRM vooropstelt en het rechtscollège volle rechtsmacht heeft. Die waarborgen en voorwaarden waaraan de GAS-procedure moet voldoen – door het feit dat het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie wordt gekwalificeerd als een strafvervolgung –, zijn bijgevolg niet noodzakelijk na te leven gedurende de administratieve procedure, met name de fase tot het opleggen van de gemeentelijke administratieve sanctie. Het EHRM laat toe dat er pas op een later moment aan die waarborgen wordt voldaan: tijdens de beroepsprocedure bij een rechtscollège dat aan de waarborgen van artikel 6 EVRM tegemoet komt en bovendien over volle rechtsmacht beschikt.¹⁹⁹

¹⁹⁵ L. DE GEYTER, “Een mensenrechtelijke benadering”, (107) 107.

¹⁹⁶ A. ALEN, “Administratieve geldboeten”, (265) 291; T. VANDER BEKEN, “Meer met minder?”, (65) 70; L. VENY e.a., “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties”, (157) 167; L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 70; L. DE GEYTER, “Een mensenrechtelijke benadering”, (107) 115; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 139; F. SCHUERMANS, “Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend-bestuursrecht”, (21) 50; B. DE SMET, “Administratief sanctierecht”, (5) 13.

¹⁹⁷ D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 35; A. ALEN, “Administratieve geldboeten”, (265) 313; L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 136; L. VENY e.a., “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties”, (157) 168; C., BILLIET, “Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter”, (43) 51 en 63.

¹⁹⁸ Art. 6 EVRM; A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 19-20; T. VANDER BEKEN, “Meer met minder?”, (65) 70.

¹⁹⁹ A. WEYEMBERGH en N. JONCHERAY, “Punitive administrative sanctions”, (190) 197; X., “Guide on Article 6. Right to a fair trial”, www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf, 12; H. BOSLY, “Les sanctions administratives”, (545) 554; D. RIBANT en A. RASSON, “Les sanctions administratives”,

Dit stelde het EHRM voor het eerst ten aanzien van administratieve sancties in zijn arrest Öztürk/Duitsland: *“Conferring the prosecution and punishment of minor offences on administrative authorities is not inconsistent with the Convention provided that the person concerned is enabled to take any decision thus made against him before a tribunal that does offer the guarantees of Article 6 (art. 6)”*.²⁰⁰ Het EHRM haalde zijn inspiratie bij arrest Öztürk/Duitsland uit het arrest Albert en Le Compte/België van 10 februari 1983.²⁰¹ Het is voldoende dat er een ‘volwaardige’ beroepsprocedure voor handen is die de mogelijkheid biedt om in beroep te gaan tegen een gemeentelijke administratieve sanctie bij een orgaan dat voldoet aan de in artikel 6 vooropgestelde voorwaarden. Het EHRM bevestigde dit principe in de jaren nadien.²⁰² Het Grondwettelijk Hof onderschreef dit uitdrukkelijk ten aanzien van gemeentelijke administratieve sancties in zijn arrest van 23

(125) 134; A. ALLEN, “Administratieve geldboeten”, (265) 268-269 en 294; L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 136-137; K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling*, 51-52; C., BILLIET, “Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter”, (43) 64; T. VANDER BEKEN, “Meer met minder?”, (65) 70-71; L. DE GEYTER, “De controle van de civiele rechter”, (4) 6; M. BOES, *Bestuursrecht*, 186; P. DE HERT e.a., “Democratie en rechtsbescherming”, (1) 5; J. PUT, “Rechtshandhaving”, (1195) 1202; A. ALLEN, “Naar een betere rechtsbescherming”, (630) 631; A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 27-28; X., “Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie. Colloquium Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg”, www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=928, 15; H. VAN WIJK, W. KONIJNENBELT en R. VAN MALE, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer, Kluwer, 2014, 457-458; J. THEUNIS, “De rechter geklemd”, (153) 159 en 172; G. GEUDENS, “Grondwettelijk Hof spreekt zich uit over verjaringstermijn GAS-wet”, *Juristenkrant* 2008, afl. 171, (4) 4-5; D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 35; A. KEEREMAN, “GAS-ambtenaren geven tegengas”, *Juristenkrant* 2014, afl. 283, (8) 8; G. GEUDENS, “GAS-wet: over beeldvorming en realiteit”, *Juristenkrant* 2007, afl. 146, (5) 5.

²⁰⁰ EHRM 21 februari 1984, nr. 8544/79, Öztürk/Duitsland, overw. 56.

²⁰¹ EHRM 10 februari 1983, nr. 7299/75 en 7496/76, Albert en Le Compte/België, overw. 29.

²⁰² EHRM 29 april 1988, nr. 10328/83, Belilos/Zwitserland, overw. 68: *“These considerations apply in the instant case too. That being so, the Court must satisfy itself that the available forms of appeal made it possible to remedy the deficiencies noted in the proceedings at first instance.”*; EHRM 24 februari 1994, nr. 12547/86, Bendenoun/Frankrijk, overw. 46: *“Such a system is not incompatible with Article 6 (art. 6) of the Convention so long as the taxpayer can bring any such decision affecting him before a court that affords the safeguards of that provision.”*; EHRM 2 september 1998, nr. 4/1998/907/1119, Lauko/Slowakije, overw. 64: *“While entrusting the prosecution and punishment of minor offences to administrative authorities is not inconsistent with the Convention, it is to be stressed that the person concerned must have an opportunity to challenge any decision made against him before a tribunal that offers the guarantees of Article 6 [...]”*; EHRM 27 september 2011, nr. 43509/08, A. Menarini Diagnostics S.R.L./Italië, overw. 58: *“Si confier à des autorités administratives la tâche de poursuivre et de réprimer les contraventions n’est pas incompatible avec la Convention, il faut souligner cependant que l’intéressé doit pouvoir saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de l’article 6 [...]”*; EHRM 2 september 1998, nr. 5/1998/908/1120, Kadubec/Slowakije, overw. 57: *“While entrusting the prosecution and punishment of minor offences to administrative authorities is not inconsistent with the Convention, it is to be stressed that the person concerned must have an opportunity to challenge any decision made against him before a tribunal that offers the guarantees of Article 6 [...]”*; EHRM 16 november 2004, nr. 53371/99, Canady/Slowakije, overw. 31: *“It recalls that, while entrusting the prosecution and punishment of similar minor offences to administrative authorities is not inconsistent with the Convention, the person concerned must have an opportunity to challenge any decision made against him or her before a tribunal that offers the guarantees of Article 6 [...]”*; EHRM 4 maart 2014, nr. 18640/10, Grande Stevens/Italië, overw. 138: *“While entrusting the prosecution and punishment of similar minor offences to such authorities is not inconsistent with the Convention, the person concerned must have an opportunity to challenge any decision made against him or her before a tribunal which offers the guarantees of Article 6 [...]”*; EHRM 21 mei 2003, nr. 34619/97, Janosevic/Zweden, overw. 81: *“The tax authorities are administrative bodies which cannot be considered to satisfy the requirements of Article 6 § 1 of the Convention. The Court considers, however, that Contracting States must be free to empower tax authorities to impose sanctions like tax surcharges even if they come to large amounts. Such a system is not incompatible with Article 6 § 1 so long as the taxpayer can bring any such decision affecting him before a judicial body that has full jurisdiction, including the power to quash in all respects, on questions of fact and law, the challenged decision [...]”*.

april 2015: “*Het recht op een behoorlijke rechtsbedeling, zoals gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, sluit niet uit dat een administratieve sanctie door een ambtenaar wordt opgelegd, op voorwaarde dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter een controle met volle rechtsmacht kan uitoefenen op die bestuurlijke beslissing [...]*.”²⁰³

Uit de terminologie van artikel 6 is er een tweede reden af te leiden waarom de waarborgen van artikel 6 niet tijdens de volledige administratieve procedure moeten worden nageleefd. Waar het EVRM stelt dat de waarborgen in een strafprocedure moeten worden nageleefd vanaf het moment van ‘de vervolging’, is het belangrijk te weten wat het moment van vervolging is in de administratieve procedure. In de administratieve procedure kan ‘de vervolging’ worden gezien als het ogenblik waarop de overtreder kennis krijgt van de wil van de bestuurlijke overheid om hem te sanctioneren met een gemeentelijke administratieve sanctie. Gelet op de bewoordingen van artikel 6 EVRM zullen de voorwaarden in dat artikel vóór die ‘kennisname van de wil om te sanctioneren’ in ieder geval niet moeten worden vervuld.²⁰⁴

Krijgen bestuurlijke overheden bijgevolg vrij spel in de administratieve procedure omdat ze de waarborgen in artikel 6 EVRM in beginsel niet moeten naleven? Neen, ook gedurende de administratieve procedure is een aantal waarborgen van artikel 6 EVRM na te leven waarbij de niet-naleving een weerslag kan hebben op de geldigheid van de eventuele jurisdictionele beroepsprocedure. Zo zijn het recht op de behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn, het vermoeden van onschuld en de rechten van verdediging alvast reeds te respecteren gedurende de administratieve fase van de eigenlijke sanctieoplegging (zie *infra* 73).²⁰⁵

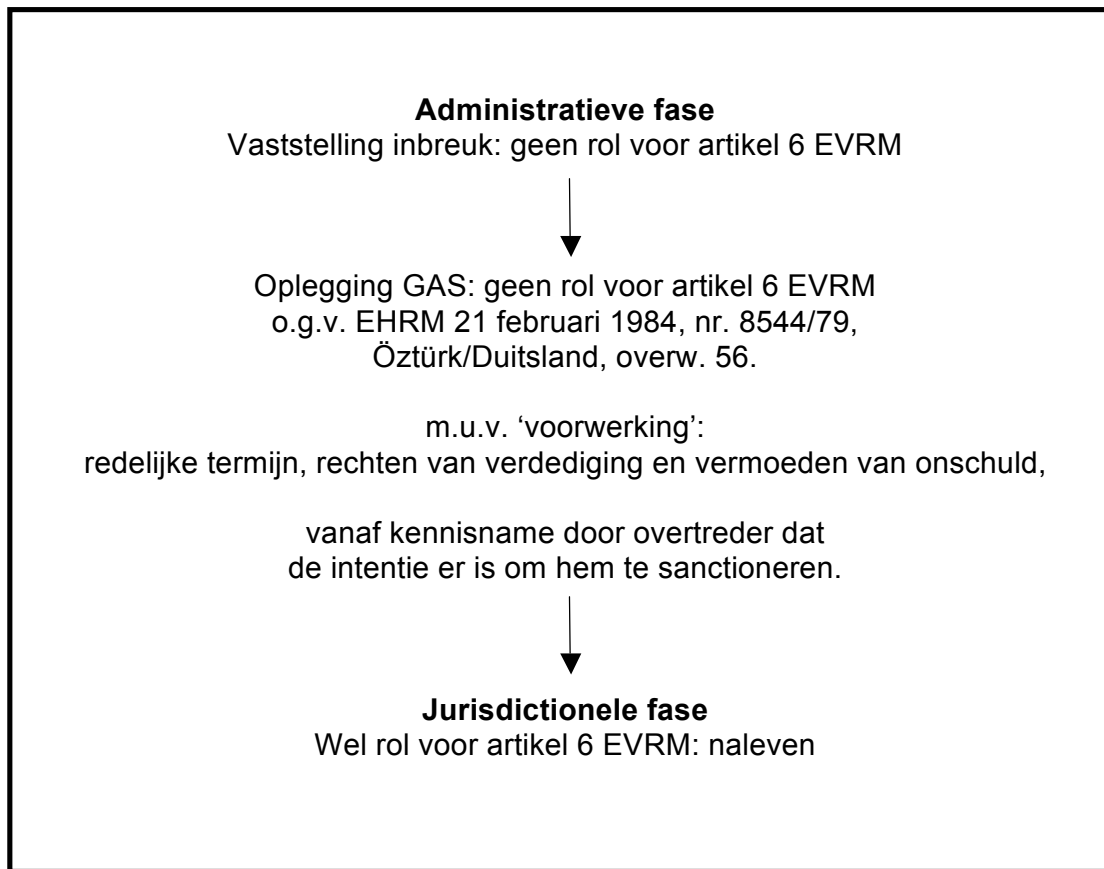
De rechtsbescherming die ten aanzien van gemeentelijke administratieve sancties wordt geboden gedurende de administratieve procedure, zal derhalve anders worden ingevuld dan de rechtsbescherming die wordt gegarandeerd tijdens de jurisdictionele procedure. Een belangrijke vraag daarbij is of de procedure die in België bestaat bij gemeentelijke administratieve sancties voldoet aan de vereisten van het EVRM. Voldoet de administratieve procedure tot oplegging van een gemeentelijke administratieve sanctie aan het beperkt aantal voorwaarden dat moet worden nageleefd? Biedt de *ex post*-controle door de rechter van de beslissing tot gemeentelijke administratieve sanctionering wel voldoende rechtsbescherming in het licht van artikel 6 EVRM? Een onderscheiden behandeling van de administratieve fase en de jurisdictionele procedure is nodig. Binnen beide fases wordt de procedure geschetst tot respectievelijk het opleggen en het aanvechten van een gemeentelijke administratieve sanctie. Na elke procedureschets volgt een toets van die procedure aan de vereisten van artikel 6 EVRM. Het tweede hoofdstuk wordt afgesloten met een kritische reflectie.

²⁰³ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.39.5.

²⁰⁴ J. PUT, “Rechtshandhaving”, (1195) 1202; E. ANKAERT en J. PUT, “Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties”, (5) 11-12.

²⁰⁵ E. ANKAERT en J. PUT, “Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties”, (5) 16; T. VANDER BEKEN, “Meer met minder?”, (65) 70-71; J. PUT, “Rechtshandhaving”, (1195) 1202.

Tabel 1. De rol van artikel 6 EVRM bij GAS: ogenblik van naleving



2.1. Waarborgen gedurende de administratieve fase

Zoals hiervoor reeds vermeld is het kenmerkend aan gemeentelijke administratieve sanctionering dat er bij de sanctieoplegging ten tijde van de administratieve procedure geen rechtcollege komt kijken. In vergelijking met een strafvervolgung, waar het de rechterlijke macht is die een sanctie oplegt, is het in de administratieve fase een belanghebbend orgaan van de uitvoerende macht dat de overtreder sanctioneert. De rechterlijke macht krijgt slechts een rol in de GAS-procedure indien er een beroep wordt ingesteld tegen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar of het college van burgemeester en schepenen om al dan niet een gemeentelijke administratieve sanctie op te leggen. Ondanks het feit dat dit enigszins opmerkelijk is in het licht van de scheiding der machten stelt het EHRM in zijn arrest *Le Compte, Van Leuven en De Meyere* dat *"whilst Article 6 par. 1 (art. 6-1) embodies the "right to a court" [...], it nevertheless does not oblige the Contracting States to submit "contestations" (disputes) over "civil rights and obligations" to a procedure conducted at each of its stages before "tribunals" meeting the Article's various requirements. Demands of flexibility and efficiency, which are fully compatible with the protection of human rights, may justify the prior intervention of administrative or professional bodies and, a fortiori, of judicial bodies which do not satisfy the said requirements in every respect; the legal tradition of many member States of the Council of Europe may be invoked in support of such a system."*²⁰⁶ In ieder geval moet een overtreder een beroepsmogelijkheid hebben bij een rechter die aan de voorwaarden van artikel 6 EVRM voldoet en over volle rechtsmacht beschikt.²⁰⁷

Hieronder wordt er vooreerst ingegaan op de personen die betrokken zijn bij de oplegging van de gemeentelijke administratieve sancties (2.1.1.). Vervolgens wordt de procedure tot het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie uiteengezet (2.1.2.). Ten slotte wordt nagegaan of artikel 6 EVRM vereisten bij het opleggen van de sanctie vooropstelt en, zo ja, of de administratieve fase voldoet aan die vereisten (2.1.3.).

²⁰⁶ EHRM 23 juni 1981, nr. 6878/75; 7238/75, *Le Compte, Van Leuven and De Meyere/België*, overw. 51.

²⁰⁷ L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 72-73.

2.1.1. Instanties betrokken bij de GAS-procedure

Belangrijk te weten is dat de vaststelling van een overtreding waarop een gemeentelijke administratieve sanctie is voorgeschreven, door een vaststeller gebeurt terwijl het een sanctionerend ambtenaar of het college van burgemeester en schepenen is die instaat voor de eigenlijke sanctieoplegging. Dit zijn bijgevolg te onderscheiden organen met verschillende bevoegdheden.

2.1.1.1. Vaststellers

Verschillende personen kunnen de rol van vaststellend ambtenaar vervullen. Een vernieuwing die de GAS-wet van 24 juni 2013 doorvoerde, is de uitbreiding van de lijst met mogelijke vaststellers. De voorwaarden om vaststeller te mogen zijn, verschillen tussen de categorieën van vaststellers, net zoals de bevoegdheden ook onderling verschillen.

Een politieambtenaar, politieagent en bijzondere veldwachter hebben de meest ruime bevoegdheden aangezien zij alle inbreuken op gemeentelijke reglementen en verordeningen waarvan de overtreding het voorwerp is van een gemeentelijke administratieve sanctie, kunnen vaststellen. De vaststellingsmogelijkheid van de bijzondere veldwachter is wel *“beperkt tot het grondgebied waarvoor zij beëdigd zijn op verzoek van de gemeente of de openbare instelling”*.²⁰⁸

Om als gemeenteambtenaar vaststellingen te mogen doen, moet hij voldoen aan enkele voorwaarden. De gemeenteambtenaar moet ten minste achttien jaar zijn, mag geen enkele strafrechtelijke veroordeling op zijn naam hebben staan, moet een opleiding hebben gevolgd en moet minstens beschikken over een getuigschrift van het hoger secundair onderwijs of een getuigschrift van het lager secundair onderwijs plus vijf jaar nuttig in dienst zijn van de gemeente. Indien de gemeenteambtenaar deze voorwaarden vervult, kan de gemeenteraad hem aanwijzen. Indien er een overeenkomst is gesloten tussen de gemeente die de gemeenteambtenaar heeft aangewezen en de andere gemeenten van de eigen of een andere politiezone, kan de gemeenteambtenaar ook vaststellingen verrichten in die andere gemeenten van de politiezone(s).²⁰⁹ De bevoegdheden van de gemeenteambtenaar zijn beperkter dan die van de politieambtenaar, politieagent en bijzondere veldwachter. Tot vóór de GAS-wet van 24 juni 2013 kon hij enkel louter administratieve ‘gewone’ inbreuken vaststellen. Nieuw is

²⁰⁸ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 153-154; zie ook B., WARNEZ, “De interbestuurlijke samenwerking”, (2) 11; L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 195; X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 74 en 91-94; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 38; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 346.

²⁰⁹ B., WARNEZ, “De interbestuurlijke samenwerking”, (2) 11; L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 188-189; X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 88-94; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 36-39; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 154-156.

dat de gemeenteambtenaar voortaan eveneens inbreuken op stilstaan en parkeren kan vaststellen.²¹⁰

De GAS-wet van 24 juni 2013 voerde de provinciale ambtenaren, gewestelijke ambtenaren, personeelsleden van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en personeelsleden van autonome overheidsbedrijven in als volledig nieuwe categorie van vaststellers. Zij moeten beantwoorden aan de voormelde voorwaarden waaraan een gemeenteambtenaar moet voldoen om vaststellingen te kunnen verrichten. De bevoegdheid van de provinciale en gewestelijke ambtenaren, personeelsleden van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en van autonome gemeentebedrijven is beperkt tot het vaststellen van gewone inbreuken.²¹¹

Personeelsleden van openbare vervoersmaatschappijen kunnen enkel gewone inbreuken van de eerste soort vaststellen. De territoriale bevoegdheid van een personeelslid van een openbare vervoersmaatschappij is beperkt tot het grondgebied van de gemeente.²¹² Een bewakingsagent heeft enkel de mogelijkheid om tijdens zijn toezichthoudende opdracht aangifte te doen bij de politie of een vaststelling te melden aan de bijzondere veldwachter. De enige vereiste opdat een bewakingsagent vaststellingen mag doen, is dat de gemeenteraad hem moet aanwijzen.²¹³ De territoriale bevoegdheid van een bewakingsagent is beperkt tot het grondgebied van de gemeente die hem heeft aangewezen.²¹⁴

Tot slot is er de gemeenschapswacht-vaststeller. Een gemeenschapswacht-vaststeller moet een Belg van minimum achttien jaar oud zijn die een opleiding heeft gevolgd en die is aangesteld door het college van burgemeester en schepenen. Bijkomende voorwaarden zijn dat hij geen enkele strafrechtelijke veroordeling mag hebben, geen lid mag zijn van de politie of van de private veiligheidssector, een positief advies moet hebben van de korpschef en minstens moet beschikken over een getuigschrift van het hoger secundair onderwijs of een getuigschrift van het lager secundair onderwijs plus vijf jaar nuttig in dienst zijn van de gemeente. De gemeenschapswacht-vaststeller kan enkel gewone inbreuken vaststellen. De territoriale bevoegdheid van de gemeenschapswacht-vaststeller is op dezelfde manier geregeld als die voor de gemeenteambtenaar. Indien er een overeenkomst is gesloten tussen de gemeente die de gemeenschapswacht-vaststeller heeft aangewezen en de andere gemeenten van de eigen of een andere

²¹⁰ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 195-196.

²¹¹ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 196; B., WARNEZ, "De interbestuurlijke samenwerking", (2) 12; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 74 en 90-94; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 36-38; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 154-156; S. MALEFASON, "De GAS-Wet", (330) 346.

²¹² X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 91-94; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 38-39; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 154-156; S. MALEFASON, "De GAS-Wet", (330) 346.

²¹³ X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 90.

²¹⁴ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 196; B., WARNEZ, "De interbestuurlijke samenwerking", (2) 12; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 91-94; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 38-39; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 154-155; S. MALEFASON, "De GAS-Wet", (330) 346.

politiezone, kan hij ook vaststellingen verrichten in die andere gemeenten van de politiezone(s).²¹⁵

2.1.1.2. Sanctionerend ambtenaar

Naast de vaststellers, belast met de opdracht om inbreuken op politiereglementen en politieverordeningen vast te stellen, is er de sanctionerend ambtenaar. De sanctionerend ambtenaar staat in voor de eigenlijke sanctieoplegging en mag niet dezelfde persoon zijn als de vaststellend ambtenaar. Hij bepaalt, in de gevallen waarin de procureur des Konings geen uitspraak doet over de zaak, of er een gemeentelijke administratieve sanctie wordt opgelegd of juist niet.²¹⁶

Er zijn drie categorieën sanctionerende ambtenaren.

In beginsel is het de gemeentesecretaris die bevoegd is om op te treden als sanctionerend ambtenaar. Niet enkel de gemeentesecretaris, maar ook andere gemeentelijke ambtenaren kunnen optreden indien zij een universitair diploma van de tweede cyclus of een gelijkgesteld diploma hebben.

Een tweede categorie is die van de provinciale sanctionerende ambtenaren. Zij kunnen door de gemeenteraad worden aangesteld als sanctionerend ambtenaar indien de provincie die optie aanbiedt aan de gemeente en beide hierover een overeenkomst hebben gesloten. Er wordt wel eens gezegd dat de *“voeling met het gemeentelijk beleid [...] niet altijd evident [is].”*²¹⁷ De ‘voeling’ van de provinciale sanctionerend ambtenaar is naar mijn mening niet minder dan de voeling die de procureur des Konings heeft met gemeenten in die gevallen waarin hij kan tussenkomen.

Als derde categorie is er de intergemeentelijke ambtenaar waarbij er samen wordt gewerkt door verschillende gemeenten. De intergemeentelijke ambtenaar zal als enige sanctionerend ambtenaar optreden ten aanzien van alle gemeenten die dit zijn overeengekomen.²¹⁸

2.1.1.3. College van burgemeester en schepenen

Waar de sanctionerend ambtenaar bevoegd is om GAS-boetes uit te schrijven, is het college van burgemeester en schepenen bevoegd voor het opleggen van de drie andere soorten gemeentelijke administratieve sancties: het sluiten van een inrichting en het schorsen en intrekken van een vergunning.²¹⁹ Artikel 57, §3, 11° Gemeentedecreet houdt in: *“Het college van burgemeester en schepenen is bevoegd voor: het opleggen*

²¹⁵ X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 91-94; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 38-39; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 346.

²¹⁶ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 198-199.

²¹⁷ X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 102.

²¹⁸ X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 101-104; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 40-42; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 158-159; zie ook B. WARNEZ, “De interbestuurlijke samenwerking”, 2-15.

²¹⁹ In het Waals Gewest is dit het gemeentecollege; L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 199; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 175.

van administratieve sancties overeenkomstig artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet".²²⁰

2.1.1.4. Openbaar ministerie

Het openbaar ministerie heeft een rol in de GAS-procedure in het geval er sprake is van een gemengde inbreuk. Via een protocolakkoord kan de verhouding tussen de procureur des Konings en de sanctionerend ambtenaar worden bijgeschaafd op maat (zie *infra* 63).²²¹

²²⁰ Art. 57, §3, 11° Gemeentedecreet; B. WARNEZ, *Gemeentelijk zakboekje bestuur 2017*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, 114-115.

²²¹ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 153.

2.1.2. Procedure tot opleggen van gemeentelijke administratieve sancties

2.1.2.1. Procedure tot opleggen GAS-boete

Waar de oorspronkelijke bedoeling van gemeentelijke administratieve sanctionering is om efficiënt en snel de bestraffing te bekomen van overtreders van gemeentelijke reglementen en verordeningen draagt de voorziene procedure hier alles behalve toe bij. De hieronder omschreven procedure wordt vaak aanzien als te log en te zwaar.²²² De huidige procedure tot het opleggen van een GAS-boete, die door de GAS-wet van 24 juni 2013 is aangepast, kent een grondig uitgewerkt verloop. Er zijn vier soorten inbreuken te onderscheiden en afhankelijk van de soort inbreuk is er een verschillend te volgen parcours. Een eerste soort is de eenvoudige inbreuk of de gewone administratieve inbreuk. Een tweede soort is de lichte gemengde inbreuk. De zware gemengde inbreuk is een derde soort en de vierde soort betreft verkeersgerelateerde inbreuken. De procedure verschilt naargelang er sprake is van een gewone of een gemengde inbreuk en een lichte gemengde inbreuk of een zware gemengde inbreuk. Daarenboven geldt er voor minderjarigen een bijzondere procedure – met meer rechtswaarborgen. Ook voor verkeersgerelateerde inbreuken kent de GAS-wet een afwijkende procedure.²²³

2.1.2.1.1. Vaststelling

De GAS-molen wordt in beweging gezet door de vaststelling van een inbreuk op een bepaling ingeschreven in een gemeentelijke politieverordening of een gemeentelijk politiereglement. Die vaststelling gebeurt door een vaststellend ambtenaar.²²⁴ Als de vastgestelde inbreuk een gemengde inbreuk is, gebeurt de vaststelling in een proces-verbaal. Bij een louter administratieve, ‘gewone’ inbreuk krijgt de vaststelling de vorm van een bestuurlijk verslag. De bewijswaarde van beide vaststellingen is dezelfde: zowel een proces-verbaal als een bestuurlijk verslag hebben een louter informatieve bewijswaarde. Dat een proces-verbaal geen bewijswaarde heeft tot bewijs van het tegendeel is onderschreven door het Hof van Cassatie: *“De vaststellingen opgenomen in het proces-verbaal gelden slechts als loutere inlichting voor de rechter, zodat hij de bewijswaarde ervan vrij kan beoordelen.”*²²⁵ De vaststelling moet in ieder geval *“duidelijk, nauwkeurig en volledig”* zijn.²²⁶ Enkel dan kan de overtreder een onderbouwd verweer opbouwen dat hem helpt in zijn verdediging tegen de oplegging van een GAS-boete.²²⁷

²²² T. VAN DEN HENDE, “Strafrecht light tegen overlast is overbodig”, *Juristenkrant* 2009, afl. 191, (10) 10.

²²³ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 154-155; T. DE SCHEPPER, “Hoe verloopt de nieuwe procedure?” in T. DE SCHEPPER (ed.), *De nieuwe gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, Politeia, 2014, (56) 57 (hierna: T. DE SCHEPPER, “Hoe verloopt de nieuwe procedure?”); X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 63.

²²⁴ T. DE SCHEPPER, “Hoe verloopt de nieuwe procedure?”, (56) 57.

²²⁵ Cass. 8 december 2011, AR C.10.0521.N; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 84; F. VROMAN, en S. MALEFASON, “De GAS-wetgeving”, (26) 30.

²²⁶ S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 347.

²²⁷ T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 43; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 156; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 347.

2.1.2.1.2. Overmaken van de vaststelling

De vaststeller moet de vaststelling van de overtreding overmaken aan de sanctionerend ambtenaar en/of aan het parket, afhankelijk van de soort overtreding. Bij een lichte of zware gemengde inbreuk, respectievelijk een inbreuk van de tweede of derde soort, moet de vaststellend ambtenaar het originele proces-verbaal aan de procureur des Konings bezorgen en ontvangt de sanctionerend ambtenaar een afschrift van dat proces-verbaal. De overmaking van dit proces-verbaal kan, jammer genoeg, niet elektronisch en het wordt geacht te zijn ontvangen door de procureur des Konings twee dagen na de datum van verzending. Indien er sprake is van een gewone inbreuk, of inbreuk van de eerste soort, maakt de vaststellend ambtenaar de originele versie van het bestuurlijk verslag of het proces-verbaal over aan de sanctionerend ambtenaar. De termijn die hiervoor is uitgetrokken bedraagt voor beide soorten inbreuken twee maand vanaf de vaststelling. Bij betrapting op heterdaad bedraagt de periode slechts één maand. Aan de gemeente moet bovendien een kopie van de gemengde inbreuk worden toegestuurd.²²⁸

2.1.2.1.3. Opstartbrief

Naargelang het geval (de soort inbreuk) ligt de bal vervolgens in het kamp van de sanctionerend ambtenaar of in het kamp van de procureur des Konings.

Ingeval er sprake is van een louter administratieve inbreuk of een 'gewone' inbreuk, meer bepaald een inbreuk van de eerste soort, is het de sanctionerend ambtenaar die – volledig los en onafhankelijk van het parket – beslist tot het al dan niet openen van een dossier. Indien er een dergelijk dossier wordt geopend, verstuurt de sanctionerend ambtenaar een aangetekende brief aan de overtreder waarin hij die beslissing mededeelt.²²⁹

Echter, wanneer er een gemengde inbreuk heeft plaatsgevonden is er een rol weggelegd voor de procureur des Konings. Bij die rol is het onderscheid tussen lichte en zware gemengde inbreuken relevant. Bij zware gemengde inbreuken kan de sanctionerend ambtenaar niet optreden zonder 'groen licht' van de procureur des Konings. Dit groen licht houdt in dat de procureur des Konings binnen twee maand na de ontvangst van de vaststelling aan de sanctionerend ambtenaar moet meedelen of het opleggen van een GAS-boete wenselijk is en of hij de feiten zonder gevolg laat. Indien de procureur des Konings beslist dat een administratiefrechtelijke handhaving niet opportuun is of indien hij beslist om de zaak zelf te behandelen, kan er geen administratieve vervolging plaatsvinden.²³⁰

²²⁸ T. DE SCHEPPER, "Hoe verloopt de nieuwe procedure?", (56) 57-58; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 74, 95-96 en 108; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 43-44; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 157-158; S. MALEFASON, "De GAS-Wet", (330) 347-348.

²²⁹ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 141; T. DE SCHEPPER, "Hoe verloopt de nieuwe procedure?", (56) 58; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 46; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 163.

²³⁰ X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 116; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 45; S. MALEFASON, "De GAS-Wet", (330) 347-348.

Bij lichte gemengde inbreuken daarentegen is er geen dergelijke expliciete 'toestemming' van de procureur des Konings nodig. Het is aan de procureur des Konings om binnen twee maand na ontvangst van de vaststelling aan de sanctionerend ambtenaar te laten weten of hij een opsporings- of gerechtelijk onderzoek opstart, overgaat tot vervolging of de zaak seponereert. Ingeval de procureur des Konings die informatie meedeelt, kan de sanctionerend ambtenaar niet optreden. Wanneer de procureur des Konings die informatie niet te kennen geeft aan de sanctionerend ambtenaar vooraleer de twee maand is verstreken, dan kan de sanctionerend ambtenaar een dossier openen en een opstartbrief verzenden en heeft de procureur des Konings niet langer de mogelijkheid om een sanctie op te leggen. Daarenboven, ook als de procureur des Konings aan de sanctionerend ambtenaar, vooraleer de twee maand is verstreken, laat weten dat er niet zal worden vervolgd, kan de sanctionerend ambtenaar overgaan tot het openen van een dossier. Bijgevolg is het bij lichte gemengde inbreuken al voldoende dat de procureur des Konings nalaat om de sanctionerend ambtenaar in te lichten opdat die laatste stappen kan ondernemen.²³¹

Bij gemengde inbreuken is het aan de procureur des Konings om binnen twee maand die 'toestemming' te geven aan de sanctionerend ambtenaar. Evenwel kan er sinds de GAS-wet van 24 juni 2013 tussen de gemeente en de procureur des Konings met betrekking tot gemengde inbreuken een zogenaamde protocolovereenkomst worden gesloten die een andere termijn voorschrijft dan de termijn van twee maand. Uiteraard moet die protocolovereenkomst bekend worden gemaakt aan de rechtsonderhorigen. Als er een dergelijk protocolakkoord bestaat, zal het dit protocolakkoord zijn dat gemengde inbreuken regelt.²³²

De opstartbrief moet de feiten en hun kwalificatie, de mogelijkheid en modaliteiten tot verweer, de mogelijkheid tot bijstand en vertegenwoordiging, de mogelijkheid tot raadpleging van het dossier en een kopie van het proces-verbaal of de bestuurlijke vaststelling, bevatten.²³³

2.1.2.1.4. Stukken en bijkomend onderzoek

Telkens er stukken of processen-verbaal aan het bestaande dossier worden toegevoegd gedurende de procedure, moet het feit dat die stukken zijn toegevoegd of een kopie van de stukken worden meegedeeld aan de overtreder.²³⁴

Indien de sanctionerend ambtenaar bijkomende informatie wil vergaren met het oog op het onderzoek, kan hij, voor zover hij hiervoor de toestemming bekomt van, naargelang het geval, het Sectoraal Comité van het Rijksregister of het Sectoraal Comité voor de

²³¹ T. DE SCHEPPER, "Hoe verloopt de nieuwe procedure?", (56) 58; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 116; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 45; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 160-161; S. MALEFASON, "De GAS-Wet", (330) 347-348.

²³² L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 153; T. DE SCHEPPER, "Hoe verloopt de nieuwe procedure?", (56) 58; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 75; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 45; S. MALEFASON, "De GAS-Wet", (330) 347.

²³³ T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 46.

²³⁴ T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 46.

Federale Overheid, inzage krijgen in het Rijksregister of in de databank van de Dienst Inschrijving Voertuigen.²³⁵

2.1.2.1.5. Verweermiddelen

De overtreder heeft uiteraard het recht om zich te verweren. De overtreder heeft vijftien dagen de tijd vanaf de ontvangst van de opstartbrief om zijn verweermiddelen kenbaar te maken met een aangetekende brief. Enkel indien de overtreder meedeelde aan de sanctionerend ambtenaar dat hij de feiten niet betwist, kan de sanctionerend ambtenaar al vóór het verstrijken van die periode van vijftien dagen een beslissing nemen.²³⁶

2.1.2.1.6. Hoorzitting

Bij een geldboete die meer dan zeventig euro bedraagt, kan de overtreder om een hoorzitting verzoeken waarop hij zijn mondeling verweer kan voeren. Problematisch bij dit hoorrecht is dat de overtreder niet op voorhand kennis heeft van het bedrag van de GAS-boete. Ingeval de overtreder om een dergelijke hoorzitting verzoekt, is het aan de sanctionerend ambtenaar om de datum vast te leggen waarop de hoorzitting zal plaatsvinden. Op de hoorzitting is het toegestaan aan de overtreder om nieuwe elementen aan te voeren en de overtreder kan vragen dat de hoorzitting openbaar wordt gehouden.²³⁷

2.1.2.1.7. Bemiddeling en gemeenschapsdienst

Naast de vier bestaande vormen van gemeentelijke administratieve sancties, zijn er twee alternatieve afhandelingswijzen voorzien: de bemiddeling en de gemeenschapsdienst.²³⁸

De mogelijkheid tot bemiddeling is ingeschreven in de GAS-wet. Een vernieuwing die de GAS-wet van 24 juni 2013 doorvoerde, houdt in dat de sanctionerend ambtenaar niet langer zelf kan optreden als bemiddelaar maar dat dit moet gebeuren door een neutrale en onafhankelijke bemiddelaar of een erkende en gespecialiseerde bemiddelingsdienst. De sanctionerend ambtenaar stelt een dergelijke bemiddeling voor aan de overtreder, maar die bemiddeling is geen verplichting. Een geslaagde bemiddeling zorgt vervolgens voor de onmogelijkheid om een GAS-boete op te leggen. Bij een minder succesvolle bemiddeling kan de sanctionerend ambtenaar een gemeenschapsdienst voorstellen of alsnog een GAS-boete opleggen. Een tweede alternatieve afhandelingswijze naast bemiddeling is de gemeenschapsdienst die een wettelijke grondslag kreeg in de GAS-wet van 24 juni 2013. Ook dit is slechts een mogelijkheid die de sanctionerend

²³⁵ T. DE SCHEPPER, "Hoe verloopt de nieuwe procedure?", (56) 58; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 174; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 162.

²³⁶ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 141; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 47; S. MALEFASON, "De GAS-Wet", (330) 347.

²³⁷ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 141; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 75-76; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 47; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 164; S. MALEFASON, "De GAS-Wet", (330) 347.

²³⁸ B. DE SMET, "Administratief sanctierecht", (5) 11.

ambtenaar kan aanbieden, maar waarop de overtreder niet verplicht is in te gaan. De gemeenschapsdienst is specifiek geregeld: de gemeenschapsdienst houdt de uitvoering van een taak van algemeen belang in, zoals een onbetaalde prestatie of een opleiding, en mag maximaal dertig uur omvatten. De gemeenschapsdienst moet bovendien binnen zes maand vanaf de kennisgeving van de beslissing worden volbracht. Net zoals een geslaagde bemiddeling zorgt een doorlopen gemeenschapsdienst er voor dat er niet langer een GAS-boete kan worden opgelegd. De twee alternatieve afhandelingswijzen hebben elk een eigen finaliteit. Waar bemiddeling tot doel heeft om tot een akkoord te komen tussen het slachtoffer en de overtreder, heeft de gemeenschapsdienst een sanctionerend oogmerk.²³⁹

2.1.2.1.8. Beslissing en sluiting van het dossier

Vervolgens is het aan de sanctionerend ambtenaar om een beslissing te nemen. De sanctionerend ambtenaar die de overtreder heeft gehoord, is degene die de beslissing neemt. Die beslissing is een eenzijdige bestuurshandeling waardoor de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: 'Formele Motiveringswet') van toepassing is op die beslissing. Bijgevolg moet de sanctionerend ambtenaar zijn beslissing zowel in rechte als in feite motiveren.²⁴⁰

Bovendien speelt er een proportionaliteitsvereiste: de GAS-boete moet in verhouding staan met de ernst van de feiten en er moet rekening worden gehouden met recidive. De sanctionerend ambtenaar sluit het dossier af binnen de voorgeschreven termijn. Bij de vaststelling van verschillende samenlopende inbreuken, zal er één gemeentelijke administratieve sanctie worden opgelegd.²⁴¹

2.1.2.1.9. Kennisgeving van de beslissing

De sanctionerend ambtenaar deelt zijn beslissing met een aangetekende brief mee aan de overtreder. De sanctionerend ambtenaar heeft een termijn van zes maand, voorgeschreven op straffe van nietigheid van de beslissing, vanaf de vaststelling van de feiten om zijn beslissing – inclusief vermelding van de beroepsmogelijkheden – ter kennis te brengen van de overtreder. Indien er gebruik is gemaakt van de alternatieve afhandelingswijze van bemiddeling of gemeenschapsdienst, krijgt de sanctionerend ambtenaar hiervoor een langere termijn van twaalf maand. Bij het nalaten door de sanctionerend ambtenaar om binnen de vooropgestelde termijn een beslissing te nemen

²³⁹ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 148-149 en 197-198; T. DE SCHEPPER, "Hoe verloopt de nieuwe procedure?", (56) 59; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 69-71 en 120; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 164-166; zie ook A. OPFERGELT, "Lokale bemiddeling", (58) 58-66; B. DE SMET, "Administratief sanctierecht", (5) 11.

²⁴⁰ Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991; D. YERNAULT, "Les sanctions administratives communales", (34) 38; L. VENY e.a., "De invoering van gemeentelijke administratieve sancties", (157) 165; zie ook J. VANDE LANOTTE en E. CEREXHE, *De motiveringsplicht van bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 1992, 1-38.

²⁴¹ C. BILLIET, "Het gemeentelijke instrumentarium", (89) 104; T. DE SCHEPPER, "Hoe verloopt de nieuwe procedure?", (56) 59; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 68 en 80; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 53; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 167-168.

en die ter kennis te brengen van de overtreder, kan hij de procedure niet verder zetten. Ten slotte brengt de sanctionerend ambtenaar aan elke daarom verzoekende belanghebbende partij – meestal het slachtoffer van de inbreuk – een kopie van zowel de vaststelling, het proces-verbaal als zijn beslissing ter kennis. Bij een gemengde inbreuk stelt de sanctionerend ambtenaar ook de procureur des Konings in kennis van zijn beslissing.²⁴² Het valt te vermelden dat de GAS-wet geen schorsings- en stuitingsgronden voorschrijft. Dit vormt echter geen probleem volgens het Grondwettelijk Hof.²⁴³

2.1.2.2. Bijzondere procedures tot opleggen van GAS-boete

2.1.2.2.1. Minderjarigen

Voor minderjarigen vanaf de leeftijd van veertien jaar is de procedure – vooral op rechtsbeschermend vlak – op bepaalde punten afwijkend. Indien een overtreder op het ogenblik van de feiten minderjarig is maar tijdens de procedure meerderjarig wordt, blijven gedurende de hele procedure de bijzondere procedurevoorschriften voor minderjarigen gelden.²⁴⁴

Het verschil in procedure begint al vóór de eigenlijke vaststelling van een overtreding. De GAS-wet schrijft voor dat de gemeente het (niet-bindend) advies van de Jeugdraad moet inwinnen bij het uitvaardigen van regels in gemeentelijke reglementen en verordeningen die minderjarigen aanbelangen en dat de gemeente minderjarigen en hun wettelijke vertegenwoordigers moet informeren over ingevoerde bepalingen die betrekking hebben op minderjarigen en die met een gemeentelijke administratieve sanctie kunnen worden gesanctioneerd.²⁴⁵

Het overmaken van de vaststelling gebeurt niet enkel aan de minderjarige overtreder. Bij vaststelling van inbreuken op gemeentelijke verordeningen en reglementen moet die vaststelling in ieder geval – in kopie – door de sanctionerend ambtenaar worden overgemaakt aan de procureur des Konings, ongeacht of dit een inbreuk van de eerste soort, met andere woorden een louter administratieve inbreuk, is.²⁴⁶

²⁴² T. DE SCHEPPER, “Hoe verloopt de nieuwe procedure?”, (56) 59; X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 74-75 en 115; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 54-55; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 166-169; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 347.

²⁴³ GwH 28 februari 2008, nr. 28/2008, overw. B.7: “Bijgevolg heeft de omstandigheid dat de overheid, voor kleinere overtredingen, moet overgaan tot de “noodzakelijke onderzoeksdaden” binnen een termijn die niet kan worden geschorst, noch gestuit, geen discriminerende gevolgen.”; G. GEUDENS, “Grondwettelijk Hof spreekt zich uit over verjaringstermijn GAS-wet”, *Juristenkrant* 2008, afl. 171, (4) 4-5; S. LUST, “Discriminatie tussen administratieve en strafrechtelijke sanctie”, *NJW* 2008, afl. 183, (439) 439.

²⁴⁴ T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 48.

²⁴⁵ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 150; X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 72, 76 en 83-84; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 48; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 146-147.

²⁴⁶ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 151; T. DE SCHEPPER, “Hoe verloopt de nieuwe procedure?”, (56) 57; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 44; N. BOUCHIRAB e.a., “GAS-wetgeving minderjarigen”, (722) 727.

Recent is de mogelijkheid van ouderlijke betrokkenheid ingevoerd in de GAS-procedure. Die ouderlijke betrokkenheid bestaat erin dat de sanctionerend ambtenaar, vooraleer hij overgaat tot het verplicht bemiddelingsaanbod, de wettelijke vertegenwoordigers van de minderjarige overtreder kan aanspreken met het oog op het ter kennis brengen van de overtreding, mededeling door de ouders van opmerkingen, eventuele opvoedkundige maatregelen of een ontmoeting tussen de wettelijke vertegenwoordigers en de sanctionerend ambtenaar. Op dit moment van de procedure heeft de minderjarige geen recht op bijstand of vertegenwoordiging door een advocaat. De sanctionerend ambtenaar kan van mening zijn dat die voorgestelde maatregelen volstaan. In dat geval hoeft hij de procedure niet verder te zetten. Meent hij daarentegen dat dit niet voldoende is, kan hij een dossier openen.²⁴⁷ Hierbij kan de vraag worden opgeworpen of de sanctionerend ambtenaar voldoende pedagogisch onderlegd is om over die materie te oordelen.²⁴⁸

De sanctionerend ambtenaar kan de beslissing nemen om een dossier te openen. Hij deelt zijn opstartbrief per aangetekende brief mee aan de wettelijke vertegenwoordigers van de minderjarige overtreder.²⁴⁹

In de procedure ten aanzien van minderjarigen is er een juridische bijstand voorzien aan de hand van *pro deo*-vertegenwoordiging. Na verwittiging door de sanctionerend ambtenaar of de procureur des Konings, heeft de stafhouder van de Orde van Advocaten twee dagen de tijd om een *pro deo*-advocaat toe te wijzen aan de minderjarige. Zowel tijdens het verweer als tijdens de bemiddeling kan de minderjarige zich bijgevolg kosteloos laten bijstaan door een advocaat. Bovendien heeft de minderjarige overtreder in elk geval recht op een hoorzitting, in tegenstelling tot de meerderjarige overtreder die hier enkel aanspraak op kan maken als de GAS-boete méér dan zeventig euro bedraagt.²⁵⁰

Ook voor een minderjarige overtreder gelden er ten aanzien van de bemiddeling en de gemeenschapsdienst afwijkende regels. Bemiddeling moet verplicht worden aangeboden aan de minderjarige overtreder en de duur van de gemeenschapsdienst is beperkt tot vijftien uur. Bovendien hoeft een minderjarige overtreder die twee alternatieve afhandelingswijzen niet alleen te doorstaan. Tijdens de bemiddeling kan de advocaat van de minderjarige aanwezig zijn en kan de minderjarige worden begeleid door zijn

²⁴⁷ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 150; B. VANOBBERGEN en M. ROM, "GAS geven", (67) 71; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 58, 73 en 84; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 49; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 162; B. DE SMET, "Administratief sanctierecht", (5) 25-26; N. BOUCHIRAB e.a., "GAS-wetgeving minderjarigen", (722) 728.

²⁴⁸ T. BAUWENS e.a., "De nieuwe GAS-wet", (4) 6.

²⁴⁹ T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 48; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 163; N. BOUCHIRAB e.a., "GAS-wetgeving minderjarigen", (722) 727-728.

²⁵⁰ GwH 23 april 2015, nr. 45/2015, overw. B.4.7; L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 151; B. WARNEZ, "Grondwettelijk Hof stelt de gemeentelijke GAS-verplichtingen op scherp" (noot onder GwH 23 april 2015), *T.Gem.* 2016, afl. 2, (146) 146; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 85; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 48; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 158; N. DE VOS en L. VENY, "Gemeentelijke bestuurlijke sancties", (481) 489; T. VANDER BEKEN, "Minderjarigen", (140) 153; N. BOUCHIRAB e.a., "GAS-wetgeving minderjarigen", (722) 728.

wettelijke vertegenwoordigers. Ook bij de uitvoering van de gemeenschapsdienst kunnen wettelijke vertegenwoordigers de minderjarige begeleiden.²⁵¹

Indien de sanctionerend ambtenaar beslist om een geldboete op te leggen aan de minderjarige overtreder, zal dit een bedrag kunnen zijn van maximaal 175 euro. De wettelijke vertegenwoordigers staan als burgerlijke aansprakelijke partij in voor de betaling van de GAS-boete. De GAS-boete is trouwens de enige vorm van gemeentelijke administratieve sanctie die kan worden opgelegd aan minderjarigen. De sanctionerend ambtenaar zal een kopie van zijn beslissing bezorgen aan de wettelijke vertegenwoordigers van de minderjarige overtreder. Aangezien bemiddeling verplicht is bij minderjarigen, bedraagt de termijn waarbinnen de sanctionerend ambtenaar zijn beslissing moet meedelen aan de minderjarige overtreder twaalf in plaats van zes maanden.²⁵²

2.1.2.2.2. Verkeersinbreuken

Bij verkeersinbreuken op bepalingen betreffende het stilstaan en parkeren en op de verkeersborden C3 en F103, ook wel inbreuken van de vierde soort genoemd, is er door de GAS-wet van 24 juni 2013 een systeem van onmiddellijke betaling van de GAS-boete ingevoerd.²⁵³ Voortaan is het mogelijk om met akkoord van de overtreder de GAS-boete onmiddellijk te innen.²⁵⁴ Als voorwaarde voor die onmiddellijke betaling wordt evenwel gesteld dat de overtreder meerderjarig moet zijn en hij zijn woon- of vaste verblijfplaats niet in België mag hebben. De effectieve betaling zorgt er vervolgens voor dat de procedure tot een einde komt en dat er niet langer kan worden opgetreden tegen de overtreder. De procureur des Konings kan echter nog steeds optreden na betaling.²⁵⁵

Belangrijk te vermelden is dat de vaststelling van dergelijke inbreuken van de vierde soort enkel kan gebeuren door politieambtenaren, politieagenten, bijzondere veldwachters en de specifiek daartoe opgeleide gemeentelijke ambtenaren.²⁵⁶ Artikel 3, 3°, tweede streepje GAS-wet voegt eraan toe dat *“de overtredingen van de bepalingen betreffende [de verkeersborden C3 en F103], uitsluitend [worden] vastgesteld door automatisch werkende toestellen, bedoeld in artikel 62 van dezelfde wet.”*²⁵⁷

²⁵¹ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 148 en 151; B. VANOBBERGEN en M. ROM, “GAS geven”, (67) 70-71; T. DE SCHEPPER, “Hoe verloopt de nieuwe procedure?”, (56) 59; X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 69, 73 en 84; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 50; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 165.

²⁵² X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 85; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 49 en 55; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 147 en 168.

²⁵³ Die procedure van onmiddellijke betaling kan ook worden toegepast op gewone administratieve inbreuken.

²⁵⁴ B. DE SMET, “Administratief sanctierecht”, (5) 20.

²⁵⁵ T. DE SCHEPPER, “Hoe verloopt de nieuwe procedure?”, (56) 57; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 170-171; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 61; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 341-342.

²⁵⁶ Art. 21, §4 wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013; B., WARNEZ, “De interbestuurlijke samenwerking”, (2) 12; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 51; X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 171; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 346.

²⁵⁷ Art. 3, 3°, tweede streepje wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013; I. BRUGGEMAN, “Verkeersgerelateerde administratieve sancties (GAS)”, (1) 21.

De vaststellend ambtenaar stuurt de originele versie van de vaststelling toe aan de sanctionerend ambtenaar: *“Voor de in artikel 3, 3°, bedoelde inbreuken wordt de originele vaststelling overgezonden aan de sanctionerend ambtenaar. De procureur des Konings wordt hiervan op de hoogte gebracht volgens de nadere regels bepaald in het in artikel 23 bedoelde protocolakkoord.”*²⁵⁸ Indien er naast de vaststelling sprake is van een verkeersongeval of bij samenloop met andere inbreuken, is het de procureur des Konings die de originele versie van het proces-verbaal ontvangt. Anders dan bij de gewone procedure geldt er geen termijn voor het overmaken van de vaststelling aan de sanctionerend ambtenaar.²⁵⁹ Echter, een protocolovereenkomst met het parket is hier wettelijk verplicht, dit in tegenstelling tot de gewone procedure waar een dergelijke protocolovereenkomst mogelijk is voor gemengde inbreuken en niet mogelijk is voor gewone inbreuken.²⁶⁰ De termijnen die zijn overeengekomen in de verplichte protocolovereenkomst moeten bijgevolg worden nageleefd.²⁶¹

De procedure die geldt ten aanzien van verkeersinbreuken op bepalingen betreffende het stilstaan en parkeren verschilt van de procedure die moet worden gevolgd bij inbreuken op de verkeersborden C3 en F103: *“De overtredingen die het negeren van de bepalingen betreffende het verkeersbord C3 of F103, die vastgesteld worden met behulp van een automatisch werkend toestel, omvatten, vallen onder de ‘normale procedure’”*.²⁶² Hieronder wordt de procedure uiteengezet die geldt voor verkeersinbreuken op bepalingen betreffende het stilstaan en parkeren. De sanctionerend ambtenaar moet de volgende stap in de bijzondere procedure zetten. Hij heeft vijftien dagen de tijd om de vaststelling mee te delen aan de overtreder.²⁶³ Hierbij vermeldt hij het bedrag van de GAS-boete onmiddellijk en, anders dan bij de gewone procedure, moet die mededeling niet gebeuren bij aangetekende brief maar volstaat een gewone brief. I. BRUGGEMAN merkt hierbij op: *“Doordat er geen gebruik gemaakt wordt van een aangetekende zending bestaat er geen bewijs van het verzenden of ontvangen van de mededeling van de sanctionerend ambtenaar. [...] Het is opmerkelijk dat er geen afschrift van het proces-verbaal aan de overtreder wordt gezonden door de sanctionerend ambtenaar of de bevoegde persoon die de feiten vaststelde. Bovendien is er in de wet 24 juni 2013 niet voorzien dat de overtreder het recht heeft om inzage in het dossier te doen. Hoe kan een overtreder zijn rechten ten volle verdedigen als hij geen afschrift van het proces-verbaal ontvangt en geen inzagerecht heeft in het dossier?”*²⁶⁴ De voormelde verkeersinbreuken kunnen enkel het voorwerp zijn van een GAS-boete en niet van een andere vorm van

²⁵⁸ Art. 22, §6 wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013; I. BRUGGEMAN, “Verkeersgerelateerde administratieve sancties (GAS)”, (1) 90.

²⁵⁹ I. BRUGGEMAN, “Verkeersgerelateerde administratieve sancties (GAS)”, (1) 104.

²⁶⁰ X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 75; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 160.

²⁶¹ I. BRUGGEMAN, “Verkeersgerelateerde administratieve sancties (GAS)”, (1) 90; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 44 en 51; X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 166-167 en 172; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 157-158 en 177; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 349.

²⁶² I. BRUGGEMAN, “Verkeersgerelateerde administratieve sancties (GAS)”, (1) 103.

²⁶³ I. BRUGGEMAN, “Verkeersgerelateerde administratieve sancties (GAS)”, (1) 106; T. DE SCHEPPER, “Hoe verloopt de nieuwe procedure?”, (56) 58; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 161-162; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 349.

²⁶⁴ I. BRUGGEMAN, “Verkeersgerelateerde administratieve sancties (GAS)”, (1) 108-109.

gemeentelijke administratieve sanctionering of één van de twee alternatieve afhandelingswijzen.²⁶⁵

In tegenstelling tot de gewone procedure, waar de sanctionerend ambtenaar vrij is in het bepalen van de hoogte van de GAS-boete, is het bedrag van de GAS-boete voor de overtredingen betreffende het stilstaan en het parkeren en voor de overtredingen betreffende de verkeersborden C3 en F 103 vastgelegd in een koninklijk besluit.²⁶⁶ Er zijn verschillende categorieën bedragen waarvan de hoogte verschilt naargelang het gevaar dat de overtreding meebrengt voor de verkeersveiligheid. Op een louter administratieve inbreuk is er een bedrag gekleefd van 55 euro, een lichte gemengde inbreuk kan worden bestraft met 110 euro en een inbreuk op het stilstaan en parkeren kost 330 euro. De *ratio* achter de vastgelegde bedragen is de uniformiteit tussen gemeenten en de transparantie ten aanzien van de burger. De gemeentelijke autonomie wordt op dit vlak met andere woorden ingeperkt in het voordeel van de rechtszekerheid. Aangezien de wetgever dergelijke transparantie en eenvormigheid – belangrijke begrippen die bijdragen tot de rechtszekerheid van de burger – hier noodzakelijk acht, kan de vraag worden gesteld waarom dit niet nodig is bij gelijk welke andere gemeentelijke administratieve sanctie.²⁶⁷

De overtreder moet de opgelegde GAS-boete binnen dertig dagen na ontvangst van de opstartbrief betalen of moet binnen dertig dagen zijn verweer doorspelen aan de sanctionerend ambtenaar.²⁶⁸ Een eventueel gevraagde hoorzitting – indien de GAS-boete méér dan zeventig euro bedraagt – moet binnen de voormelde termijn plaatsvinden. Dit in tegenstelling tot de gewone procedure waar de procureur des Konings de dag bepaalt waarop de hoorzitting zal plaatsvinden. De sanctionerend ambtenaar kan van mening zijn dat de hoorzitting tot niets heeft geleid, de verweermiddelen niets veranderen aan de beslissing en de bestaande GAS-boete moet behouden blijven. In dat geval brengt hij dit ter kennis aan de overtreder en krijgt de overtreder een nieuwe termijn van dertig dagen om de GAS-boete te betalen.²⁶⁹

De sanctionerend ambtenaar deelt zijn beslissing niet enkel mee aan de overtreder maar ook aan de procureur des Konings.²⁷⁰

²⁶⁵ X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 68 en 175; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 51-52; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 146 en 169; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 345-346 en 349; L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 149.

²⁶⁶ KB 9 maart 2014 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties voor de overtredingen betreffende het stilstaan en het parkeren en voor de overtredingen betreffende de verkeersborden C3 en F 103, vastgesteld met automatisch werkende toestellen, BS 20 juni 2014.

²⁶⁷ I. BRUGGEMAN, “Verkeersgerelateerde administratieve sancties (GAS)”, (1) 41; X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 80-81, 161 en 175; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 52; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 346.

²⁶⁸ Art. 29, §1, lid 2 wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013.

²⁶⁹ T. DE SCHEPPER, “Hoe verloopt de nieuwe procedure?”, (56) 58; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 52; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 169-170 en 177; S. MALEFASON, “De GAS-Wet”, (330) 349.

²⁷⁰ X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 115; T. ALLEWAERT, “Recente ontwikkelingen”, (29) 55.

2.1.2.3. Procedure tot opleggen sluiting, schorsing en intrekking

Naast de GAS-boete bestaan er nog drie andere vormen van gemeentelijke administratieve sancties, te weten de sluiting van een inrichting en de schorsing en de intrekking van een vergunning. Ten aanzien van die drie vormen bestaat er een andere besluitvormingsprocedure dan de procedure geldend voor een GAS-boete.

2.1.2.3.1. Vaststelling

In tegenstelling tot de vaststellers die bevoegd zijn om een inbreuk vast te stellen die het voorwerp van een GAS-boete kan vormen, kunnen enkel een politieambtenaar en een politieagent inbreuken op een politiereglement of politieverordening die gesanctioneerd kunnen worden met een sluiting van een inrichting of een schorsing of intrekking van een vergunning vaststellen.²⁷¹

2.1.2.3.2. Sanctionerende overheid

Het college van burgemeester en schepenen is bevoegd om op te treden als sanctionerend orgaan.²⁷²

2.1.2.3.3. Voorafgaande verwittiging

Vooraleer het college van burgemeester en schepenen een gemeentelijke administratieve sanctie kan opleggen, moet de overtreder een verwittiging ontvangen. De overtreder moet een uittreksel uit de politieverordening of het politiereglement ontvangen dat duidelijk maakt welke regel hij heeft overtreden. Vervolgens krijgt de overtreder een redelijke termijn om te regulariseren wat fout zit. De duur van die redelijke termijn zal afhangen van zowel de aard van de regel die is overtreden als van de duurtijd die passend is om de regularisatie te kunnen doorvoeren. Aangezien de verwittiging geen rechtsgevolgen met zich meebrengt, is dit een louter voorbereidende handeling waartegen geen annulatieberoep kan worden ingesteld voor de Raad van State. Aan de andere kant is dit wel een bestuurshandeling zodat de Formele Motiveringswet speelt.²⁷³

2.1.2.3.4. Vervolg procedure

De gemeenteraad bepaalt het verder verloop van de procedure aangezien dit niet is geregeld in de GAS-wet.²⁷⁴

²⁷¹ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 175.

²⁷² In het Waals Gewest is dit het gemeentecollege; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 175.

²⁷³ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 137-138; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 176.

²⁷⁴ L. VENY e.a., "De invoering van gemeentelijke administratieve sancties", (157) 163; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 176-177.

2.1.2.3.5. Beslissing

Het college van burgemeester en schepenen beslist vervolgens tot het al dan niet sluiten van de inrichting of de schorsing of intrekking van de vergunning. Hierbij moet het college van burgemeester en schepenen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen, zoals de hoorplicht, de rechten van verdediging, het evenredigheidsbeginsel, de motiveringsplicht, de onpartijdigheid en de redelijke termijn.²⁷⁵

2.1.2.3.6. Kennisgeving

De beslissing tot sanctieoplegging en beroepsmogelijkheid moet ter kennis worden gebracht van de overtreder. De gemeenteraad bepaalt de wijze waarop en de termijn waarbinnen dit moet gebeuren.²⁷⁶

²⁷⁵ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 177-178.

²⁷⁶ L. VENY e.a., "De invoering van gemeentelijke administratieve sancties", (157) 164; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 178.

2.1.3. Administratieve fase: toetsing aan artikel 6 EVRM

De waarborgen van artikel 6 EVRM moeten in beginsel niet reeds in de administratieve fase van de GAS-procedure, met name de procedure tot het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie, in acht worden genomen. Het volstaat dat de overtreder beroep kan instellen bij een rechter die de waarborgen van artikel 6 EVRM respecteert en die over volle rechtsmacht beschikt (zie *supra*).

Toch zijn er beperkingen aan de vrijheid van de instanties die bevoegd zijn om gemeentelijk administratief te sanctioneren. Ondanks het feit dat de voorwaarden van artikel 6 EVRM niet moeten worden nagekomen tijdens de administratieve fase, betekent dit niet dat er geen andere vereisten spelen. Er zijn andere waarborgen die de niet-toepasselijkheid van het artikel compenseren: zo moeten algemene rechtsbeginselen, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en hogere normen steeds worden nageleefd en zijn, bij een internrechtelijke kwalificatie van de gemeentelijke administratieve sanctie als strafsanctie, de beginselen uit het strafrecht eveneens van toepassing. De bestuurlijke overheid moet al die bepalingen eerbiedigen.²⁷⁷ Al tijdens de administratieve fase moet in het bijzonder rekening worden gehouden met het recht op de behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn, het vermoeden van onschuld en de rechten van verdediging. De eerbiediging van die voorwaarden tijdens de administratieve fase is vereist *“omdat de naleving ervan anders illusoir zou worden”*²⁷⁸ ten tijde van de beroepsprocedure. Bij de niet-naleving van één van die voorwaarden zal het uitreiken van de gemeentelijke administratieve sanctie in die mate zijn ‘aangetast’ dat de beroepsrechter de vernietiging van de beslissing moet uitspreken.²⁷⁹ J. PUT omschreef dit als een ‘voorwerking’: *“Op de ‘administratieve voorfase’ is art. 6 E.V.R.M. dus niet rechtstreeks van toepassing. Toch kan aan bepaalde aspecten een zekere ‘vóórwerking’ worden toebedeeld: de administratieve voorfase kan onherstelbare gebreken vertonen (bv. inzake de redelijke termijn die begint te lopen vanaf de beschuldiging) of er kunnen zich gebeurtenissen voordoen die een weerslag hebben op garanties tijdens de procesfase (bv. inzake het vermoeden van onschuld).”*²⁸⁰ Het EHRM maakt die overweging omtrent het illusoir karakter tevens in zijn rechtspraak: *“Moreover, the Court reiterates that the Convention must be interpreted in such a way as to guarantee rights which are practical and effective as opposed to theoretical and illusory [...]”*²⁸¹ Het EHRM stelde dit meer specifiek in zijn arrest Imbrioscia/Zwitserland: *“Other requirements of Article 6 (art. 6) - especially of paragraph 3 (art. 6-3) - may also be relevant before a case is sent for trial if and in so far as the fairness of the trial is likely to be seriously prejudiced by an initial failure to comply with them [...]”*²⁸² Volgens F. SCHRAM en J. LIEVENS moet *“de sanctionerend ambtenaar [...] in concreto waken*

²⁷⁷ D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 37-38; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 54-57; D. RIBANT en A. RASSON, “Les sanctions administratives”, (125) 136.

²⁷⁸ T. VANDER BEKEN, “Administratieve afhandeling”, (119) 125; T. VANDER BEKEN, “Meer met minder?”, (65) 70-71; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 53.

²⁷⁹ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 53 en 74.

²⁸⁰ J. PUT, “Rechtshandhaving”, (1195) 1202.

²⁸¹ EHRM 10 februari 1995, nr. 15175/89, Allenet de Ribemont/Frankrijk, overw. 35.

²⁸² EHRM 24 november 1993, nr. 13972/88, Imbrioscia/Zwitserland, overw. 36.

*over onder andere het respecteren van het vermoeden van onschuld, het zwijgrecht van de overtreder, het optreden binnen de redelijke termijn en de rechten van de verdediging.”*²⁸³

Hoewel de toetsing van de administratieve fase van de GAS-procedure aan die algemene rechtsbeginselen, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en hogere normen zonder meer boeiend is met het oog op de rechtsbescherming van de burger, reikt dit verder dan de bespreking van de rol van het EVRM bij gemeentelijke administratieve sancties die de masterproef beoogt. Vandaar dat die uiteenzetting hier niet zal plaatsvinden. Wel wordt de administratieve fase van de GAS-procedure hieronder getoetst aan de drie waarborgen van artikel 6 EVRM die illusoir zouden worden bij de niet-naleving ervan door de bestuurlijke overheid: de redelijke termijn (2.1.3.1.), de rechten van verdediging (2.1.3.2.) en het vermoeden van onschuld (2.1.3.3.).

2.1.3.1. Redelijke termijn

Eén van de vereisten van artikel 6 EVRM is dat de volledige GAS-procedure binnen een redelijke termijn is afgerond. Volgens K. RIMANQUE *“[kan] de redelijketermijnvereiste [...] niet alleen door organen of beampten van het gerechtelijke apparaat worden geschonden, doch kan ook het gevolg zijn van het gedrag of de nalatigheid van andere overheden of van personen waarvoor de staat verantwoordelijk wordt geacht.”*²⁸⁴ D. MAREEN stelt: *“Wel dient er de aandacht te worden op gevestigd dat de eis dat de procedure binnen een redelijke termijn haar beslag krijgt, doorwerkt naar de administratieve fase.”*²⁸⁵ D. YERNAULT meent dat *“la commune doit sanctionner dans un délai raisonnable parce que la phase administrative entre en ligne de compte pour déterminer si le droit de voir sa cause entendue par une juridiction dans un délai raisonnable a été respecté.”*²⁸⁶ Het EHRM oordeelde dat *“certainly the primary purpose of Article 6 (art. 6) as far as criminal matters are concerned is to ensure a fair trial by a “tribunal” competent to determine “any criminal charge”, but it does not follow that the Article (art. 6) has no application to pre-trial proceedings. The “reasonable time” mentioned in paragraph 1 (art. 6-1), for instance, begins to run from the moment a “charge” comes into being, within the autonomous, substantive meaning to be given to that term [...].”*²⁸⁷ Ook dit toont aan dat de redelijke termijn reeds tijdens de administratieve fase moet worden gewaarborgd. Volgens L. DEBEN is *“dit [...] een uitzondering op het principe dat de garanties van artikel 6 EVRM niet van absolute toepassing zijn op de bestuurlijke stadia van het geschil.”*²⁸⁸

²⁸³ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 139.

²⁸⁴ K. RIMANQUE, “Art. 6 eerste lid EVRM”, (215) 290.

²⁸⁵ D. MAREEN, “De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties” in L. VENY en N. DE VOS (eds.), *Gemeentelijke Administratieve Sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, (160) 192.

²⁸⁶ D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 40-41.

²⁸⁷ EHRM 24 november 1993, nr. 13972/88, Imbrioscia/Zwitserland, overw. 36.

²⁸⁸ L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 77.

Om te kunnen inschatten of de redelijke termijn in de administratieve fase van de GAS-procedure wordt gewaarborgd, is het van belang om het moment te kennen waarop die termijn aanvangt en eindigt. Het beginpunt hangt af van de notie ‘vervolging’. Dit concept krijgt een autonome invulling door het EHRM om te vermijden dat verdragsstaten de waarborgen van artikel 6 EVRM zouden omzeilen²⁸⁹ door de redelijke termijn slechts te laten ingaan op een laattijdig moment in de GAS-procedure.²⁹⁰ Dit startpunt verschilt naargelang het een strafvervolging of een burgerlijke zaak betreft. Waar in burgerlijke zaken het moment dat een partij zich tot de rechter wendt relevant is, wordt er bij een strafvervolging gekeken naar het moment waarop er wordt overgegaan tot vervolging. De redelijke termijn begint bij een gemeentelijke administratieve sanctie die een strafsancie is in de zin van artikel 6 EVRM te lopen op het moment dat de overtreder in kennis wordt gesteld van het feit dat de intentie er is om hem te sanctioneren met een gemeentelijke administratieve sanctie.²⁹¹ Bij de GAS-boete is dit het moment van het ontvangen van de opstartbrief. Bij de sluiting van een inrichting of de intrekking of schorsing van een vergunning krijgt de overtreder naar mijn mening kennis van de intentie om hem te sanctioneren op het moment dat het college van burgemeester en schepenen de beslissing tot sanctieoplegging ter kennis brengt van de overtreder. Het moment dat de beslissing tot het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie definitief is geworden, is het eindpunt van de redelijke termijn.²⁹²

Of de zaak binnen een redelijke termijn is afgehandeld, zal de rechter in elk geding afzonderlijk moeten nagaan. De rechter neemt de “*complexiteit van de zaak*”, “*het belang van de zaak voor de rechtzoekende*”, “*het gedrag van de partijen*” en “*het optreden of de nalatigheid [...] van de bevoegde openbare overheden*” in ogenschouw.²⁹³ Gelet op die toetsstenen moet de behandelingstermijn – opdat die redelijk zou zijn –, vrij kort zijn. De administratieve fase tot het opleggen van een GAS-boete brengt op dit vlak geen problemen met zich mee aangezien de GAS-wet korte verjaringstermijnen voor het opleggen van een GAS-boete voorschrijft: de sanctionerend ambtenaar moet zijn beslissing – inclusief vermelding van de beroepsmogelijkheden – meedelen aan de overtreder binnen een termijn van zes maanden vanaf de vaststelling van de feiten. Die termijn is voorgeschreven op straffe van nietigheid van de beslissing. Indien er gebruik is gemaakt van de alternatieve afhandelingswijze van bemiddeling of gemeenschapsdienst, krijgt de sanctionerend ambtenaar hiervoor een langere termijn van twaalf maanden. De korte termijnen komen tegemoet aan de drijfveer voor de invoering van gemeentelijke administratieve sancties, met name om sneller te kunnen handhaven dan mogelijk was vóór de invoering van gemeentelijke administratieve sanctionering. Naar mijn mening voorziet de procedure voor het opleggen van GAS-boetes in termijnen die het recht op een behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn mogelijk maken. Het zal

²⁸⁹ P. LEANZA, “Article 6 ECHR”, (13) 20.

²⁹⁰ K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling*, 43-45.

²⁹¹ E. ANKAERT en J. PUT, “Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties”, (5) 9; E. ANKAERT en J. PUT, “Bestuurlijke punitieve sancties”, (53) 75.

²⁹² K. RIMANQUE, “Art. 6 eerste lid EVRM”, (215) 291; L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 77.

²⁹³ K. RIMANQUE, “Art. 6 eerste lid EVRM”, (215) 289-290; zie ook X., “Guide on Article 6. Right to a fair trial”, www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf, 32-33; E. ANKAERT en J. PUT, “Bestuurlijke punitieve sancties”, (53) 74; L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 78; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 74-75.

moeilijk zijn om louter op die basis een schending van de redelijke termijn hard te maken – uiteraard behoudens een manifeste overtreding van die voorziene termijnen.²⁹⁴ De GAS-wet zwijgt evenwel over de verjaringstermijn ten aanzien van verkeersinbreuken. Aan te bevelen is dat artikel 29 GAS-wet, geleet op het gelijkheidsbeginsel, een verjaringstermijn van zes maand voorschrijft.²⁹⁵

Naast de redelijke termijn in het kader van het opleggen van een GAS-boete – waar er *grosso modo* geen probleem rijst –, moet de redelijke termijn ook worden gerespecteerd door het college van burgemeester en schepenen bij de sluiting van een inrichting en de schorsing en intrekking van een vergunning.²⁹⁶ Daar staat het minder onomstotelijk vast dat de GAS-procedure de redelijke termijn eerbiedigt. De GAS-wet bepaalt immers geen verjaringstermijn voor het nemen van de beslissing tot het sluiten van een inrichting en het schorsen en intrekken van een vergunning door het college van burgemeester en schepenen. Wel kan de gemeenteraad een dergelijke termijn inschrijven in zijn politieverordening of politiereglement. Hoe dan ook mag die termijn niet méér bedragen dan zes maanden. Indien dit langer zou zijn, is er sprake van een schending van het gelijkheidsbeginsel: de verjaringstermijn die is voorgeschreven op een strafrechtelijke overtreding bedraagt immers eveneens zes maanden. Verder moet *“bij het bepalen van de redelijke termijn [...] worden rekening gehouden met elementen zoals de vereiste waarschuwing, de daarbij horende wachttermijn of het uitvoerige door de betrokkene geformuleerde verweer.”*²⁹⁷ De GAS-wet schiet op dit punt tekort. Het gebrek aan door de GAS-wet voorgeschreven termijnen werkt het gevoel van willekeur in de hand. Naar analogie met de termijnen bij het opleggen van een GAS-boete zou een periode van zes maanden kunnen worden ingeschreven in de GAS-wet. Uitdrukkelijk voorgeschreven termijnen dragen ongetwijfeld bij tot een transparantere rechtsbescherming en meer vertrouwen van de administratief vervolgde in het bestuur.

2.1.3.2. Rechten van verdediging

Naast de ‘voorwerking’ in de administratieve procedure van het recht op de behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn bestaat er eenzelfde voorwerking inzake de eerbiediging van de rechten van verdediging van de overtreder. De rechten van verdediging zorgen ervoor dat de GAS-procedure een tegensprekelijk karakter krijgt: de overtreder krijgt de mogelijkheid om een schriftelijk verweer op te bouwen en dit onder bepaalde voorwaarden mondeling te verduidelijken op een hoorzitting.²⁹⁸ Opdat de rechten van verdediging niet illusoir zouden worden in de beroepsprocedure, moeten die rechten eveneens tijdens de administratieve fase worden gegarandeerd. De Politierechter van Vilvoorde verwees in zijn vonnis van 5 september 2013 veelvuldig naar artikel 6 EVRM en oordeelde dat de rechten van verdediging moeten worden

²⁹⁴ E. ANKAERT en J. PUT, “Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties”, (5) 9; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 74-75 en 131.

²⁹⁵ FOD Binnenlandse Zaken – Algemene Directie Veiligheid en Preventie, “Tweejaarlijks verslag over de toepassing van de GAS-wet”, www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/burgers/documents/gas_rapport_nl.pdf, 48-49.

²⁹⁶ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 178.

²⁹⁷ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 75 en 170.

²⁹⁸ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 114.

gerespecteerd tijdens de administratieve fase van de GAS-procedure: *“De gemeentelijke administratieve sancties zijn bedoeld voor het publiek en hebben een repressieve bedoeling. Er bestaat dan ook geen twijfel over dat ze van strafrechtelijke aard zijn in de zin van art. 6 EVRM [...]. Bij het nemen van een beslissing die leidt tot het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie, moeten zodoende de rechten van de verdediging worden geëerbiedigd.”*²⁹⁹ Volgens I. FLACHET *“[is] de uitspraak [...] opmerkelijk, omdat ze de hoge standaarden van het EVRM ook oplegt aan de gemeentes wanneer zij een GAS-boete opleggen. [...] De sanctionerende ambtenaren zullen de rechten van verdediging permanent indachtig moeten zijn.”*³⁰⁰ Dit alles maakt het duidelijk dat het artikel eveneens tijdens de administratieve fase een rol speelt.

Bij de rechten van verdediging is het onderscheid tussen het opleggen van een GAS-boete en de beslissing tot de sluiting van een inrichting of de schorsing of intrekking van een vergunning relevant. Vóór de bespreking van de momenten waarop de GAS-wet de rechten van verdediging poogt te waarborgen, moet er evenwel met betrekking tot de rechten van verdediging in de administratieve fase van de GAS-procedure in het algemeen een opmerking worden geformuleerd over de taalwetgeving inzake bestuurszaken. De GAS-wet bevat geen bepaling die het gebruik van talen tijdens de GAS-procedure regelt. Bijgevolg zijn de Wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken van toepassing.³⁰¹ Hierdoor moet de plaatselijke dienst, aangaande gemeentelijke administratieve sancties is dit de sanctionerend ambtenaar of het college van burgemeester en schepenen, de taal van het betrokken taalgebied hanteren. Afhankelijk van de talen die de overtreder beheerst, is dit al dan niet wenselijk in het licht van de rechten van verdediging. Zo heeft bijvoorbeeld een inwoner van de Duitstalige Gemeenschap die enkel de Duitse taal machtig is en die wordt gesanctioneerd met een GAS-boete in Oostende, strikt genomen geen recht op een hoorzitting in het Duits. Dit lijkt onverzoenbaar met de rechten van verdediging van de overtreder. Gelukkig vormt dit geen al te groot probleem gelet op, enerzijds, het taalhoffelijkheidsbeginsel waardoor er toch een andere landstaal mag worden gebruikt ten aanzien van een inwoner van een ander taalgebied en onderdanen van Belgische buurlanden en, anderzijds, aangezien *“[...] in de praktijk een onnodig strikte toepassing [van de Belgische taalwetgeving] vaak [wordt] vermeden.”*³⁰²

2.1.3.2.1. Rechten van verdediging bij het opleggen GAS-boete

In de procedure tot het opleggen van een GAS-boete zijn er naar mijn mening drie momenten waarop de GAS-wet de rechten van verdediging tijdens de administratieve fase waarborgt. Vooreerst, de ontvangst van de opstartbrief – met verplichte

²⁹⁹ Pol. Vilvoorde 5 september 2013, AR 12A253, onuitg., overw. 4.2; K. VANDERSCHOT en K. WEIS, “GAS-gesanctioneerde kan zich mondeling én schriftelijk verweren”, *Juristenkrant* 2013, afl. 267, (2) 2; zie ook T. DECAIGNY, “Tegenspraak bij gemeentelijke administratieve sancties” (noot onder Pol. Vilvoorde 5 september 2013), *NJW* 2013, afl. 287, (665) 665.

³⁰⁰ I. FLACHET, “EVRM geldt ook voor GAS-boete”, (3) 3.

³⁰¹ Wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken van 18 juli 1966, BS 2 augustus 1966; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 93.

³⁰² E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 93-94, 114 en 121; zie ook N. DE VOS en L. VENY, “Gemeentelijke bestuurlijke sancties”, (481) 493.

vermeldingen – die een termijn van vijftien dagen doet lopen voor de overtreder om zijn verweermiddelen schriftelijk kenbaar te maken. Ten tweede, de mogelijkheid voor de overtreder om te verzoeken om een hoorzitting. Ten derde, het inzagerecht dat de GAS-wet voorschrijft.

Bij het eerste moment, te weten de ontvangst van de opstartbrief en het daaruit voortvloeiend schriftelijk verweer, zijn er – met het oog op de rechten van verdediging – drie opmerkingen te formuleren. *Ten eerste* is het opmerkelijk dat de sanctionerend ambtenaar bij verkeersinbreuken op bepalingen betreffende het stilstaan en parkeren en op de verkeersborden C3 en F103 de vaststelling aan de overtreder meedeelt bij een gewone brief. Anders dan bij de ‘gewone’ procedure tot het opleggen van een GAS-boete of het bevelen van een schorsing of intrekking van een vergunning of een sluiting van een inrichting, moet die mededeling niet gebeuren door middel van een aangetekende brief. In de memorie van toelichting bij de Wet tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties werd de noodzaak van een aangetekende brief voor de eerbiediging van de rechten van verdediging bij het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie nochtans benadrukt: *“Het ontwerp kiest dus voor een vrij zware procedure. Dit is nodig om alle vereisten inzake de rechten van de verdediging tegemoet te komen. In die zin voorziet het ontwerp dat de ambtenaar met een aangetekend schrijven de overtreder de feiten moet meedelen die aanleiding geven tot het opleggen van een administratieve sanctie en de intentie van de ambtenaar om zulks te doen.”*³⁰³ De kans dat de gewone brief de bestemming niet bereikt, waardoor de rechten van verdediging van de betrokkene in het gedrang komen, is logischerwijs groter dan bij een verzending van de vaststelling door middel van een aangetekende brief. Een gewone brief is uiteraard goedkoper en vergt minder moeite van de sanctionerende instantie, maar dit verschil met de gewone procedure is, in vergelijking met die gewone procedure, nadelig voor de rechtsbescherming van de overtreder. *Ten tweede* hoeft het ‘schriftelijk’ verweer in de praktijk niet door middel van een aangetekende brief te gebeuren. In de praktijk wordt aanvaard dat de verweermiddelen in een gewone brief, door middel van een telefonisch gesprek, per mail of in persoon worden overgemaakt: *“De door artikel 25, §2, 2° GAS-wet vereiste voorwaarde van verzending bij aangetekende brief wordt dus in het licht van de rechten van verdediging van de betrokkene buiten toepassing gelaten.”*³⁰⁴ *Ten derde* geldt er eveneens een dergelijke inschikkelijkheid ten aanzien van de periode waarbinnen de betrokkene zijn verweer kan doen gelden. De GAS-wet geeft de overtreder een korte termijn van vijftien dagen om zich schriftelijk te verweren. In de praktijk wordt er echter toegestaan dat er toch nog na die termijn een schriftelijk verweer wordt ingediend. Een wettelijke verankering van die *de facto* verweermodaliteiten zou niet enkel aan de rechten van verdediging in het licht van de rechtsbescherming tegemoet komen, maar eveneens aan de rechtszekerheid.³⁰⁵

³⁰³ Adv.RvS nr. 2031/4 bij de wet tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, BS 10 juni 1999, 5.

³⁰⁴ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 115-116.

³⁰⁵ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 114-116.

Bij de tweede optie van het mondeling verweer zijn er vier bemerkingen te maken omtrent het recht van verdediging.

Vooreerst heeft de meerderjarige overtreder uitsluitend het recht op een hoorzitting ingeval de GAS-boete méér dan zeventig euro bedraagt of bij een lager bedrag voor zover de sanctionerend ambtenaar een hoorzitting toch opportuun vindt. De memorie van toelichting rechtvaardigt het gebrek aan de mogelijkheid tot een hoorzitting door op te werpen dat “*het voeren van dergelijke zware procedure [...] dan immers disproportioneel [zou] zijn met de sanctie.*”³⁰⁶ Dat die mogelijkheid in beginsel niet bestaat voor GAS-boetes die minder bedragen dan zeventig euro, is naar mijn mening te verzoenen met het recht zichzelf te verdedigen: niettegenstaande er geen mogelijkheid is om een hoorzitting te vragen, kan de overtreder zijn verweermiddelen hoe dan ook schriftelijk overmaken. Uiteraard zou het de rechten van verdediging van de burger baten mocht hij eveneens bij een GAS-boete van minder dan zeventig euro, net zoals een minderjarige overtreder dit kan, aanspraak kunnen maken op een hoorzitting. Bovendien is het standpunt in de memorie van toelichting dat ‘het houden van een hoorzitting ervoor zorgt dat de procedure zwaar en disproportioneel’ wordt, ietwat overdreven. Een hoorzitting is en blijft een kort moment waarop de betrokkene zich kan verweren. Dit hoeft dan ook niet lang te duren.

Ten tweede legt de GAS-wet de vereiste van een aangetekende brief op ten aanzien van het verzoek om een hoorzitting. De wet schrijft eenzelfde aangetekende brief voor om zich schriftelijk te verweren. Volgens E. VAN GOOL lijkt “*het geven van een strikte lezing aan artikel 25, §2, 2° GAS-wet en een aangetekende brief vereisen, [...] moeilijk te verzoenen met het recht van verdediging [...].*”³⁰⁷ De mogelijkheid een gewone brief te gebruiken vormt hier de oplossing.

Ten derde stelt artikel 25, §3 GAS-wet dat “*de sanctionerend ambtenaar [...] de dag waarop de overtreder wordt uitgenodigd om zijn mondeling verweer uiteen te zetten [bepaalt].*”³⁰⁸ De rechten van verdediging in acht nemend, kan er niet slechts één dag worden voorgesteld. De sanctionerend ambtenaar zal verschillende momenten moeten voorzien waarop hij de overtreder kan horen. Bij de procedure die is voorgeschreven bij verkeersinbreuken op bepalingen betreffende het stilstaan en parkeren en op de verkeersborden C3 en F103, geldt bovendien dat de hoorzitting binnen dertig dagen na ontvangst door de overtreder van de vaststelling moet doorgaan. De ‘gewone’ regeling bij de GAS-boete, waar er geen termijn bestaat waarbinnen de hoorzitting moet plaatsvinden, is meer opportuun omdat de overtreder zo een langere periode dan dertig dagen kan krijgen om de hoorzitting voor te bereiden.

De vierde opmerking heeft betrekking op de kosteloze vertegenwoordiging waarvan minderjarige overtreeders gebruik kunnen maken. Op grond van artikel 16 GAS-wet heeft de minderjarige recht op juridische bijstand bij zijn verweer door middel van een *pro deo*-vertegenwoordiging door een advocaat. Het is een goede zaak dat de bescherming van de rechten van verdediging van de minderjarige overtreder, in vergelijking met de procedure voor de meerderjarige overtreder, door de GAS-wet wordt versterkt. Een

³⁰⁶ Adv.RvS nr. 2031/4 bij de wet tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, BS 10 juni 1999, 6.

³⁰⁷ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 120.

³⁰⁸ Art. 25, §3 wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013.

dergelijke kosteloze verdediging komt de rechten van verdediging van de minderjarige betrokkene overduidelijk ten goede.³⁰⁹

De derde mogelijkheid waarin de GAS-wet voorziet en aldus gedurende de administratieve fase bijdraagt tot de rechten van verdediging van de betrokkene, is het inzagerecht. De overtreder kan op elk moment van de procedure inzage krijgen in zijn dossier en wordt ingelicht van zodra er nieuwe stukken worden toegevoegd.³¹⁰

Ondanks het feit dat er hier en daar ruimte is voor verbetering, zorgt de GAS-wet voor een effectieve en gewaarborgde ‘voorwerking’ in de administratieve fase van de rechten van verdediging bedoeld in artikel 6 EVRM, ten aanzien van GAS-boetes. Dit stellen P. DE HERT, K. MEERSCHAUT en S. GUTWIRTH eveneens: “[...] [Er] kan niet ontkend worden dat de overlastwetgeving niet voorbij gaat aan de rechtsbescherming en de rechten van verdediging. Zowel op het niveau van de gemeente als op het niveau van de politierechter wordt een tegensprekelijke procedure gecreëerd.”³¹¹

2.1.3.2.2. Rechten van verdediging bij de beslissing tot de sluiting van een inrichting of de schorsing of intrekking van een vergunning

Omtrent de rechten van verdediging bij de beslissing tot de sluiting van een inrichting of de schorsing of intrekking van een vergunning zijn er twee bemerkingen te maken.

Vooreerst bevat de GAS-wet geen bepaling die het verweer organiseert voor de overtreder die wordt geconfronteerd met een beslissing tot sluiting van zijn inrichting of met een schorsing of intrekking van zijn vergunning. De Omzendbrief van 3 januari 2005 erkende dit gebrek en poogde het op te vangen: *“De wet van 13 mei 1999 heeft niet voorzien in de wijze waarop het recht van verdediging door de overtreder kan worden gevrijwaard. Het zou evenwel verkeerd zijn daaruit te besluiten dat het College het recht heeft om een administratieve sanctie op te leggen, zonder daarbij aan de belanghebbende de garanties te bieden die erkend zijn door de internationale verdragen waarbij België zich heeft aangesloten. Ik raad bijgevolg de gemeentebesturen aan om de voorschriften die bevat zijn in § 9 van het nieuwe artikel 119bis (voor de boetes), mutatis mutandis toe te passen.”*³¹² Het college van burgemeester en schepenen moet wel degelijk de rechten van verdediging eerbiedigen bij het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie en doet dit volgens de omzendbrief best op een manier die overeenstemt met de procedure van de GAS-boete. Het is aan de gemeenteraad om de administratieve procedure vorm te geven.³¹³

³⁰⁹ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 118-121.

³¹⁰ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 123-124.

³¹¹ P. DE HERT e.a., “Democratie en rechtsbescherming”, (1) 6.

³¹² Omz. 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, overw. 43.

³¹³ D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 38; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 167.

Ten tweede staat het vast dat de administratief vervolgte – zelfs zonder dat hij hierom moet verzoeken –, verplicht moet worden gehoord. Dit om reden dat het college van burgemeester en schepenen een beslissing neemt met een negatieve weerslag op de betrokkene. In beginsel moet een burger, telkens een overheid een uitspraak doet die schadelijk is voor hem, zichzelf mondeling kunnen verweren. Dit oordeelde de Raad van State in zijn arrest van 22 november 1994: “[...] dat het beginsel van behoorlijk bestuur volgens hetwelk de overheid die voornemens is een beslissing te nemen welke een rechtsonderhorige ernstig in zijn belangen schaadt, hem in beginsel vooraf de mogelijkheid moet verlenen om nuttig voor zijn belangen op te komen, ook geldt zonder dat het uitdrukkelijk in een tekst is verwoord [...]”.³¹⁴ E. VAN GOOL stelt hieromtrent dat “schriftelijk verweer [...] weliswaar een mogelijkheid [is] [...], maar een echte hoorzitting [...] de regel [is] bij een sanctiebeslissing die de betrokkene zwaar kan treffen en [...] dan ook door de gemeente [zou] moeten worden voorgesteld.”.³¹⁵ Trouwens, die overweging is eveneens een argument om een hoorzitting bij een GAS-boete lager dan zeventig euro in te voeren. Bij die hoorzitting rijst vervolgens de vraag of het college van burgemeester en schepenen hier zelf voor moet instaan, dan wel een delegatie aan een ander orgaan van de gemeente mogelijk is. Hier moet een onderscheid worden gemaakt tussen de hoorzitting bij de oplegging van een GAS-boete en de hoorzitting bij de beslissing tot de sluiting van een inrichting of de schorsing of intrekking van een vergunning. In het eerste geval is delegatie niet mogelijk: het is de sanctionerend ambtenaar zelf die de mondelinge verdediging moet organiseren en moet bijwonen. Daarentegen, in het tweede geval is delegatie wél mogelijk op voorwaarde dat het college van burgemeester en schepenen kennis neemt van een proces-verbaal van het verhoor.³¹⁶

Waar de GAS-wet bij het opleggen van een GAS-boete een effectieve en gewaarborgde ‘voorwerking’ in de administratieve fase van de rechten van verdediging voorziet door bepalingen in te schrijven omtrent het verweer en de hoorzitting, is dit geenszins het geval bij de sluiting van een inrichting of de schorsing of intrekking van een vergunning omdat de GAS-wet niets voorschrijft. Ofschoon een wettelijke regeling wenselijk is en het horen van de betrokkene naar mijn mening beter door de sanctionerende overheid – het college van burgemeester en schepenen – zelf gebeurt, zie ik evenwel geen fundamentele gebreken ten aanzien van de rechten van verdediging in de administratieve fase.

³¹⁴ RvS 22 november 1994, nr. 50.287, b.v.b.a. The Box, overw. 4.3.1.

³¹⁵ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 168.

³¹⁶ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 67-68 en 167-169.

2.1.3.3. Vermoeden van onschuld

Het derde en laatste aspect van artikel 6 EVRM dat eveneens in de administratieve procedure moet worden in acht genomen en waarbij het niet voldoende is dat er een beroep openstaat bij een rechtscollege dat aan de voorwaarden van het artikel voldoet, is het vermoeden van onschuld vervat in artikel 6, lid 2 EVRM: *“Anders dan de waarborg van een eerlijk proces, moet het vermoeden van onschuld in elk processtadium afzonderlijk worden nageleefd.”*³¹⁷ Dit vermoeden van onschuld houdt in dat een overtreder wordt geacht onschuldig te zijn tot zijn definitieve veroordeling. Volgens het EHRM kan de niet-naleving van het vermoeden van onschuld door de sanctionerend ambtenaar of het college van burgemeester en schepenen een inbreuk vormen op artikel 6 EVRM: *“The Court considers that the presumption of innocence may be infringed not only by a judge or court but also by other public authorities.”*³¹⁸ A. ALLEN haalt die rechtspraak eveneens aan in dat verband: *“Anderzijds dient volgens diezelfde rechtspraak het beginsel van het vermoeden van onschuld niet alleen door de rechter, maar door alle organen en overheden van de verdragsstaten te worden toegepast.”*³¹⁹ Hierbij is het belangrijk te vermelden dat *“handelingen waarbij de verdachte tijdens het vooronderzoek als dader wordt gebrandmerkt [...] in een latere fase niet [kunnen] worden rechtgezet.”*³²⁰ Toegepast op een gemeentelijke administratieve sanctie die als een strafsanctie wordt gekwalificeerd, zou de administratief vervolgte geacht moeten worden onschuldig te zijn tot de definitieve oplegging van de gemeentelijke administratieve sanctie. Verder zal blijken dat dit beginsel niet zo onverkort wordt toegepast in het bestuursrecht als in het strafrecht.

Om na te gaan of de administratieve fase van de GAS-procedure het vermoeden van onschuld respecteert, zijn onder andere twee aspecten relevant. *Vooreerst* speelt het moment vanaf wanneer het vermoeden van onschuld moet worden geëerbiedigd een rol. Vanaf het opmaken van een proces-verbaal of een bestuurlijk verslag moet de overtreder geacht worden onschuldig te zijn en moeten de sanctionerend ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen bij de behandeling van de zaak uitgaan van de onschuld van de betrokkene. Dit is in het bijzonder relevant tijdens de eventuele hoorzitting van de administratief vervolgte. *Ten tweede* speelt de bewijslast ten aanzien van de inbreuk een rol. In beginsel is het niet aan de overtreder om te bewijzen dat hij geen inbreuk beging op een gemeentelijk politiereglement of politieverordening, maar rust de bewijslast van de inbreuk op de bestuurlijke overheid die vervolgt, bijgevolg op de sanctionerend ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen: *“Anders dan de verweerder in burgerlijke zaken, moet de beklaagde niet de gegrondheid van zijn excepties of argumenten aantonen. Het is de vervolgende partij die het bewijs van de*

³¹⁷ K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling*, 115-116; C., BILLIET, “Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter”, (43) 64.

³¹⁸ EHRM 10 februari 1995, nr. 15175/89, Allenet de Ribemont/Frankrijk, overw. 36.

³¹⁹ A. ALLEN, “Administratieve geldboeten: hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie” in X., *Publiekrecht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Gent, Mys en Breesch, 1997, (265) 303.

³²⁰ K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling*, 115-118; E. ANKAERT en J. PUT, “Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties”, (5) 9.

strafbare feiten moet leveren."³²¹ Hierbij valt te herhalen dat de bewijswaarde van de vaststelling niet verschilt naargelang de vaststelling gebeurde in een proces-verbaal of een bestuurlijk verslag: beide hebben een louter informatieve bewijswaarde.³²² Indien er een discussie rijst, zorgt het adagium *in dubio pro reo* er voor dat de visie van de overtreder moet worden aangehouden. Volgens E. VAN GOOL zou dit uitgangspunt de gemeentelijke administratieve sanctionering echter onwerkzaam maken. Hij stelt een alternatief voor: *"De andere optie, die valt te verkiezen en ook duidelijk uit de interviews naar voor kwam, is het beperken van het vermoeden van onschuld tot enkel deze gevallen waar er echt gegronde twijfel is ontstaan. Indien de vaststellingen volgens de regels van de kunst geschieden, zal het slechts een kleine groep van gevallen zijn waar het vermoeden van onschuld toch moet worden toegerekend aan de betrokkene."*³²³ Het 'beperken van het vermoeden van onschuld' zorgt misschien voor een functionerende GAS-procedure, maar is bedenkelijk in het licht van artikel 6 EVRM. Die optie laat het vermoeden van onschuld in beperkte mate wijken voor de GAS-procedure terwijl dit, om het vermoeden van onschuld van artikel 6 ten volle te respecteren, juist andersom zou moeten zijn. De voorwaarde dat de twijfel 'echt gegrond' moet zijn opdat het vermoeden van onschuld zou kunnen zorgen voor een niet-vervolging, is volgens mij onverenigbaar met het vermoeden van onschuld. *In dubio pro reo* betekent immers dat de twijfel in het voordeel van de verdachte speelt. De kleinste twijfel zorgt toch al voor twijfel omtrent de schuld van de overtreder? Het klopt dat *"het Europees Hof aanvaardt dat de bewijslast wordt versoepeld door wettelijke vermoedens van schuld, op voorwaarde dat de rechten van de verdediging niet worden uitgehold."*³²⁴ Dan moeten die vermoedens ook wettelijk worden voorgeschreven.³²⁵ L. DEBEN stelt hieromtrent: *"[Het vermoeden van onschuld] moet voor de bestuurlijke boete worden gerelativeerd. Hoewel het een straf in materiële zin is, is er geen onverkorte toepassing van het onschuldbeginsel merkbaar. Ook zonder schuld kan een bestuurlijke boete worden opgelegd; slechts een weerlegbaar vermoeden van schuld moet worden gegarandeerd."*³²⁶ Ze voegt hieraan toe dat *"steeds [moet] acht worden geslagen op de in het geding zijnde belangen van de verdachte en [...] zijn verdedigingsrechten volledig intact [moeten] blijven."*³²⁷

Het Grondwettelijk Hof heeft zich reeds uitgesproken over het vermoeden van schuld dat speelt ten aanzien van de houder van de kentekenplaat van een voertuig dat betrokken is bij een verkeersinbreuk. Artikel 33, lid 3 GAS-wet schrijft voor dat *"bij afwezigheid van de bestuurder de administratieve geldboete ten laste [wordt] gelegd van de houder van de kentekenplaat van het voertuig."*³²⁸ Volgens het Hof is het vermoeden geen

³²¹ K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling*, 117; M. MAUS, "Fiscaal-administratieve sanctionering", (201) 243.

³²² T. VAN DEN HENDE, "De rol van het parket", (85) 97.

³²³ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 118.

³²⁴ K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling*, 118; X., "Guide on Article 6. Right to a fair trial", www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf, 34.

³²⁵ K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling*, 115-118; L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 88-90; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 117-118; I. FLACHET, "EVRM geldt ook voor GAS-boete", (3) 3.

³²⁶ L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 93.

³²⁷ L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 90 en 98.

³²⁸ Art. 33, lid 3 wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013.

schending van het vermoeden van onschuld vervat in artikel 6, lid 2 EVRM als het een weerlegbaar vermoeden betreft.³²⁹

Hoewel de eerbiediging van het vermoeden van onschuld zaak per zaak moet worden nagegaan, brengt de administratieve fase op zich naar mijn mening het vermoeden van onschuld van de betrokkene niet in het gedrang. Het EHRM laat immers toe dat er met weerlegbare vermoedens van schuld wordt gewerkt, op voorwaarde dat de rechten van verdediging worden gewaarborgd.³³⁰ Wel moet er over worden gewaakt dat de beperking van het vermoeden van onschuld in het belang van de doeltreffendheid van de gemeentelijke administratieve sanctionering, niet alsnog leidt tot de aantasting van dat vermoeden.

³²⁹ GwH 9 februari 2017, nr. 16/2017, overw. B.12.2: *“In de interpretatie dat de in het geding zijnde bepaling aldus een weerlegbaar vermoeden ten laste van de houder van de kentekenplaat invoert, doet zij geen afbreuk aan het vermoeden van onschuld gewaarborgd bij artikel 6.2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en dienen de prejudiciële vragen ontkennend te worden beantwoord.”*; Pol. Antwerpen (afd. Mechelen) 22 januari 2016, AR 15A8390, VAV 2016, 62-65; G. GEUDENS, “Grondwettelijk Hof verduidelijkt aansprakelijkheid nummerplaathouder in GAS-wet”, *Juristenkrant* 2017, afl. 345, (2) 2.

³³⁰ C., BILLIET, “Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter”, (43) 74-75.

2.2. Waarborgen gedurende de jurisdictionele fase

Het is een vaste rechtspraak van het EHRM dat administratieve sanctionering mogelijk is op voorwaarde dat er een beroepsmogelijkheid bestaat voor de overtreder bij een rechter die voldoet aan de voorwaarden van artikel 6 EVRM en die bovendien over volle rechtsmacht beschikt.³³¹ De overtreder die wordt bestraft met een gemeentelijke administratieve sanctie, heeft een verweermogelijkheid tegen de beslissing tot het opleggen van die sanctie door de sanctionerend ambtenaar of door het college van burgemeester en schepenen. De beroepsmogelijkheid beoogt een controle in te voeren ten aanzien van het handelen van de sanctionerend ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen. Dit is nodig aangezien de sanctionerend ambtenaar die de GAS-boete uitschrijft of het college van burgemeester en schepenen dat de sluiting van een inrichting of de schorsing of intrekking van een vergunning beveelt, geen rechter is maar een bestuurlijk orgaan dat niet voldoet aan de vereisten die artikel 6 van het EVRM vooropstelt en aangezien de procedure tot oplegging van de gemeentelijke administratieve sanctie niet – of slechts in beperkte mate – aan de waarborgen van artikel 6 EVRM tegemoet komt.

De procedure tot het aanvechten van een GAS-boete verschilt van de procedure tot het aanvechten van een sluiting van een inrichting en een schorsing en intrekking van een vergunning waardoor die onderscheiden worden behandeld. Na de procedureschets volgt een toetsing van beide procedures aan artikel 6 EVRM. Hoe ver de bevoegdheid van de rechter reikt, en of dit voldoende is om aan de vereisten van het EVRM tegemoet te komen, wordt hieronder uitgediept.

³³¹ EHRM 4 maart 2004, nr. 47650/99, Silvester's Horeca Service/België, overw. 25: "*La Cour rappelle qu'un système d'amendes administratives imposées par l'administration ne se heurte pas à l'article 6 de la Convention pour autant que le contribuable puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de ce texte*"; EHRM 21 februari 1984, nr. 8544/79, Öztürk/Duitsland, overw. 56: "*Conferring the prosecution and punishment of minor offences on administrative authorities is not inconsistent with the Convention provided that the person concerned is enabled to take any decision thus made against him before a tribunal that does offer the guarantees of Article 6 [...]*"; EHRM 29 april 1988, nr. 10328/83, Belilos/Zwitserland, overw. 68; EHRM 24 februari 1994, nr. 12547/86, Bendenoun/Frankrijk, overw. 46: "*Such a system is not incompatible with Article 6 (art. 6) of the Convention so long as the taxpayer can bring any such decision affecting him before a court that affords the safeguards of that provision*"; EHRM 2 september 1998, nr. 4/1998/907/1119, Lauko/Slowakije, overw. 64: "*While entrusting the prosecution and punishment of minor offences to administrative authorities is not inconsistent with the Convention, it is to be stressed that the person concerned must have an opportunity to challenge any decision made against him before a tribunal that offers the guarantees of Article 6 [...]*"; P. LEMMENS, "Enkele beschouwingen bij de zogenaamde 'volle rechtsmacht'", (393) 394-395.

2.2.1. Procedure tot aanvechten GAS

2.2.1.1. Procedure tot aanvechten GAS-boete

2.2.1.1.1. Willig beroep

Na het versturen van de beslissing door de sanctionerend ambtenaar om een GAS-boete op te leggen, is het aan de overtreder om de eventuele volgende stap te zetten. Vooraleer hij beroep instelt bij de jurisdictionele rechter heeft hij de mogelijkheid om een willig beroep in te stellen bij het orgaan dat de beslissing nam: de sanctionerend ambtenaar. Eigen aan het willig beroep – als één van de drie niet-georganiseerde bestuurlijke beroepsvormen – is dat noch de overtreder verplicht is om hiervan gebruik te maken, noch de sanctionerend ambtenaar verplicht is om hierop te antwoorden.³³²

2.2.1.1.2. Jurisdictioneel beroep

De overtreder kan op grond van artikel 31, §1 GAS-wet beroep instellen tegen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar om hem een GAS-boete op te leggen. Aangezien de beslissing één maand na de kennisgeving ervan uitvoerbaar wordt, heeft de overtreder ook één maand de tijd om het beroep in te stellen. Indien de beslissing de beroepsmogelijkheden niet vermeldt, begint de beroepstermijn slechts vier maanden na de kennisgeving te lopen op grond van artikel 35 van het Vlaams Openbaarheidsdecreet.³³³

De meerderjarige moet dit beroep instellen bij eenvoudig verzoekschrift bij de politierechtbank van het gerechtelijk arrondissement waartoe de gemeente behoort waar de overtreding plaatsvond. De politierechtbank is op grond van artikel 601^{ter} van het Gerechtelijk Wetboek bevoegd om kennis te nemen van een beroep tegen een beslissing die een administratieve sanctie oplegt.³³⁴

De minderjarige overtreder kan tegen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar om een GAS-boete op te leggen bij de jeugdrechtbank van zijn woonplaats in beroep gaan. Naast de minderjarige kunnen de wettelijke vertegenwoordigers van de minderjarige beroep instellen tegen de beslissing.³³⁵

De gemeente kan – zoals in de procedure voor meerderjarigen – worden vertegenwoordigd door de sanctionerend ambtenaar of zijn afgevaardigde.³³⁶ Niet enkel de overtreder kan beroep instellen tegen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar.

³³² A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2006, 741 (hierna: A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*); E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 174.

³³³ Decreet van 21 juni 2013 houdende wijziging van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, wat de beroepstermijnen betreft, BS 19 juli 2013; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 73-74.

³³⁴ Art. 601^{ter} Gerechtelijk Wetboek.

³³⁵ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 175; T. VANDER BEKEN, "Minderjarigen", (140) 155.

³³⁶ T. DE SCHEPPER, "Hoe verloopt de nieuwe procedure?", (56) 59; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 142-143; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 55-58; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 172-174; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 174; L. VENY en N. DE VOS, "De gemeentelijke bestuurlijke sancties", (60) 106-107.

Vreemd genoeg kan ook de gemeente zelf een dergelijk beroep instellen tegen de provinciaal sanctionerend ambtenaar.³³⁷ Het rolrecht bedraagt veertig euro, wat relatief veel is in verhouding tot de beperkte omvang die een GAS-boete aanneemt.³³⁸

Op grond van artikel 31, §2 GAS-wet kan de sanctionerend ambtenaar of zijn afgevaardigde voortaan als vertegenwoordiger van de gemeente optreden indien er beroep tegen de beslissing wordt ingesteld. Die mogelijkheid is ingevoerd om te zorgen dat de gemeente niet langer moet opdraaien voor de kosten bij het onder de arm nemen van een advocaat aan een bedrag dat groter is dan de geldboete. Die aangehaalde reden is wat platvloers in het opzicht dat de gemeente op die manier van kosteloze vertegenwoordiging kan genieten, terwijl een burger die beroep wil aantekenen wél de kosten van een advocaat moet dragen.³³⁹

Bij het beroep hoort een openbaar en tegensprekelijk debat waarbij de politierechter en de jeugdrechter zowel over de proportionaliteit als over de wettigheid van de opgelegde GAS-boete oordelen en waarbij de in het Gerechtelijk Wetboek voorgeschreven procedure moet worden gevolgd. Over de opportuniteit van de GAS-boete mag de rechter niet oordelen. Artikel 31, §1, lid 4 GAS-wet schrijft voor dat de rechter de opgelegde GAS-boete kan bevestigen of kan herzien.³⁴⁰ Op rechtsbeschermingsvlak is het van belang om de draagwijdte van de toetsingsmogelijkheid na te gaan. Die toetsingsmogelijkheid, en meer algemeen de rechtsmacht van de politie- en jeugdrechter, wordt hieronder uitvoerig besproken. Ten slotte is de beslissing van de politierechter of jeugdrechter niet vatbaar voor hoger beroep. Dit moet worden genuanceerd. Het zevende lid van artikel 31, §1 GAS-wet schrijft een uitzondering voor: in zoverre de jeugdrechtbank de gemeentelijke administratieve sanctie vervangt door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding, kan de administratief vervolgte wel hoger beroep instellen.³⁴¹ Uiteraard zijn buitengewone rechtsmiddelen in ieder geval mogelijk.³⁴²

³³⁷ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.43.4; Adv.RvS nr. 2031/4 bij de wet tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, BS 10 juni 1999, 6; L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 171-175; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 55; F. SCHUERMANS, "Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend-bestuursrecht", (21) 50-51; F. SCHUERMANS, "Het hindernissenparcours", (405) 412.

³³⁸ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 180.

³³⁹ X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 142; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 58; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 174.

³⁴⁰ L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 171-175; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 142-143; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 57-58; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 172-173; S. CASTELAIN, "De gemeentelijke administratieve sanctie", (31) 40; P. DE HERT e.a., "Democratie en rechtsbescherming", (1) 5.

³⁴¹ Art. 31, §1, lid 7 wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, BS 1 juli 2013; L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 175; B. DE SMET, "Verschillen tussen straf(proces)recht en jeugdbeschermingsrecht", RW 2005, afl. 30, (1161) 1171-1172; N. BOUCHIRAB e.a., "GAS-wetgeving minderjarigen", (722) 731.

³⁴² X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 142-143; T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 57-58; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 172-173; S. CASTELAIN, "De gemeentelijke administratieve sanctie", (31) 40; P. DE HERT e.a., "Democratie en rechtsbescherming", (1) 5.

De kosten van het geding, die onder andere een eventuele rechtsplegingsvergoeding omvatten, worden gedragen door de gemeente of de overtreder, naargelang hun gelijk. Wordt de gemeente in het ongelijk gesteld dan zal het bestuur de kosten dragen. Indien de rechter anders oordeelt, is het de overtreder die hiervoor zal instaan. Uiteraard zorgt dit voor een bijkomende hindernis in de procedure van het verweer tegen een opgelegde sanctie. Die gedingkosten kunnen er voor zorgen dat een overtreder minder snel zijn rechten zal laten gelden (zie *infra* 106).³⁴³

In de beroepsprocedure bij verkeersinbreuken en de onmiddellijke betaling komt een aantal bijzonderheden voor, evenals er ten aanzien van die gevallen een bijzondere procedure geldt bij het opleggen van een GAS-boete.

Nadat de sanctionerend ambtenaar de oplegging van de GAS-boete naar aanleiding van een verkeersinbreuk ter kennis heeft gebracht van de overtreder, heeft die laatste dertig dagen de tijd om de GAS-boete te betalen. De overtreder kan voor het verstrijken van de termijn van dertig dagen om een mondeling verweer verzoeken. Bij dit mondeling verweer geldt als voorwaarde dat de GAS-boete meer dan zeventig euro moet bedragen. De overtreder heeft eveneens dertig dagen om hoger beroep in te stellen tegen de beslissing. Waar het beroep in de 'gewone' procedure voor de politierechtbank moet worden ingesteld bij aangetekende brief, volstaat hier een gewone brief.³⁴⁴

Bij de onmiddellijke betaling geldt geen beroepsprocedure.³⁴⁵

2.2.1.2. Procedure tot aanvechten sluiting, schorsing en intrekking

Er is geen specifieke procedure bepaald om beroep in te stellen tegen de sluiting van een inrichting of de schorsing of intrekking van een vergunning. Bijgevolg zal de overtreder die beroep wil instellen over verschillende mogelijkheden beschikken. Ofwel maakt hij gebruik van bestuurlijke beroepsmogelijkheden: tegen de beslissing kan hij zich in het kader van een willig beroep richten tot het college van burgemeester en schepenen of kan hij een bestuurlijk beroep instellen bij de toezichthoudende overheid.³⁴⁶ Ofwel beroept hij zich op zijn jurisdictionele beroepsmogelijkheden en stelt hij een schorsings- en vernietigingsberoep in bij de Raad van State of richt hij zich tot de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg.³⁴⁷

2.2.1.2.1. Willig beroep

De overtreder die een GAS-boete krijgt, kan een willig beroep instellen bij de sanctionerend ambtenaar. Dat is tevens mogelijk bij een sluiting van een inrichting en bij

³⁴³ T. ALLEWAERT, "Recente ontwikkelingen", (29) 58-59.

³⁴⁴ X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 144.

³⁴⁵ X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 144.

³⁴⁶ L. VENY e.a., "De invoering van gemeentelijke administratieve sancties", (157) 166.

³⁴⁷ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.46.4; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 179; X. "De nieuwe GAS-procedures", (61) 143; L. VENY en N. DE VOS, "De gemeentelijke bestuurlijke sancties", (60) 121; L. VENY, L. DE GEYTER en F. VANDENDRIESSCHE, "De invoering van gemeentelijke administratieve sancties", (157) 166.

een schorsing of intrekking van een vergunning: *“Een natuurlijke persoon of rechtspersoon die is gesanctioneerd met een schorsing of een intrekking van een gemeentelijke vergunning of toestemming, of met een tijdelijke of definitieve sluiting van een inrichting, kan zich in de eerste plaats wenden tot de gemeente zelf.”*³⁴⁸ Dit willig beroep moet worden ingesteld bij de overheid die de initiële beslissing nam, met name het college van burgemeester en schepenen. De overtreder is vrij om over te gaan tot een dergelijk – niet verplicht gesteld – beroep en het college van burgemeester en schepenen is even vrij om dit beroep al dan niet te beantwoorden.³⁴⁹

2.2.1.2.2. Beroep bij de toezichthoudende overheid

De toezichthoudende overheid voert een wettigheids- en opportuniteitsonderzoek uit en kan de schorsing of de vernietiging uitspreken van de beslissing. De toezichthoudende overheid heeft niet de mogelijkheid om de beslissing te hervormen. De termijn om een beroep in te stellen bij de Raad van State kan door dit beroep worden gestuit. Dit kan als het beroep bij de toezichthoudende overheid is ingesteld bij aangetekende brief vóór het verstrijken van de termijn die bestaat voor beroep bij de toezichthoudende overheid. Bovendien moet dit beroep vóór het verstrijken van de beroepstermijn voor de Raad van State zijn ingesteld.³⁵⁰

2.2.1.2.3. Beroep bij de Raad van State

Naast die vormen van bestuurlijk beroep is er eveneens de mogelijkheid tot juridictioneel beroep. De Omzendbrief van 3 januari 2005 stelt het volgende: *“De [GAS-]wet heeft ook niet voorzien in een specifieke mogelijkheid tot beroep. Het beroep zal daarom moeten worden ingesteld bij de Raad van State op basis van het algemeen administratief recht.”*³⁵¹ De overtreder kan een beroep tot schorsing en vernietiging van de beslissing tot sluiting van de inrichting of schorsing of intrekking van de vergunning instellen bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die een residuaire bevoegdheid heeft, overeenkomstig artikel 14 en 17 RvS-wet.³⁵² Het Grondwettelijk Hof bevestigt dit eveneens: *“In tegenstelling tot hetgeen het geval is voor de administratieve geldboeten bepaald in artikel 4, § 1, 1°, van de wet van 24 juni 2013, waarvoor artikel 31 van dezelfde wet de beroepsprocedure regelt, regelen de bestreden bepalingen niet het beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege om een schorsing, intrekking of sluiting op te leggen. Tegen die beslissing kunnen evenwel een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing worden ingesteld overeenkomstig de artikelen 14 en 17 van de*

³⁴⁸ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 187.

³⁴⁹ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 187-188; L. VENY en N. DE VOS, “De gemeentelijke bestuurlijke sancties”, (60) 123.

³⁵⁰ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 179-180; L. VENY en N. DE VOS, “De gemeentelijke bestuurlijke sancties”, (60) 123; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 188.

³⁵¹ Omz. 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, overw. 43.

³⁵² D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 36.

gecoördineerde wetten op de Raad van State."³⁵³ In het geval dat de beroepsmogelijkheden niet zijn vermeld in de kennisgeving van de gemeentelijke administratieve sanctie, begint de beroepstermijn slechts vier maanden na de kennisgeving te lopen op grond van artikel 19, lid 2 RvS-wet – tenzij het college van burgemeester en schepenen alsnog de beroepsmogelijkheden meedeelt.³⁵⁴ Indien de termijn om een beroep in te stellen bij de Raad van State is gestuit door een beroep bij de toezichthoudende overheid, begint die termijn opnieuw te lopen vanaf de ontvangst door de overtreder van de aangetekende brief die de beslissing van de toezichthoudende overheid inhoudt indien de beroepsmogelijkheden zijn vermeld of vier maand te rekenen vanaf de ontvangst van die brief indien de beroepsmogelijkheden bij de Raad van State niet zijn vermeld.³⁵⁵

Wat de rechtsmacht van de Raad van State precies inhoudt, wordt *supra* uiteengezet.

2.2.1.2.4. Beroep bij de rechtbank van eerste aanleg

Als de administratief vervolgd van mening is dat één van zijn subjectieve rechten is geschonden door de beslissing, kan hij gelijktijdig met het instellen van een schorsing- en vernietigingsberoep bij de Raad van State, een beroep in kort geding instellen bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg. F. SCHRAM en J. LIEVENS merken hierbij op dat *“een aantasting van een subjectief recht als gevolg van de schorsing of de intrekking van een vergunning, of door de tijdelijke of definitieve sluiting van een instelling [...] veelal [zal] kunnen worden aangetoond.”*³⁵⁶

³⁵³ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.46.4.

³⁵⁴ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 74.

³⁵⁵ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 180.

³⁵⁶ F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 181; zie ook RvS 6 juli 2012, nr. 220.208, BVBA Transport Sioen Roger en zonen, overw. 10; L. VENY en N. DE VOS, “De gemeentelijke bestuurlijke sancties”, (60) 123; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 188-189.

2.2.2. Jurisdictionele fase: toetsing aan artikel 6 EVRM

2.2.2.1. De te toetsen voorwaarden

In zoverre de gemeentelijke administratieve sanctie strafrechtelijk is in de zin van artikel 6 EVRM dan wel burgerlijke rechten en verplichtingen betreft, moet de jurisdictionele fase, met name de beroepsprocedure tot het aanvechten van de gemeentelijke administratieve sanctie, voldoen aan de waarborgen vooropgesteld in dat artikel.

Indien het een geschil betreft omtrent burgerlijke rechten en verplichtingen is enkel het eerste lid van artikel 6 EVRM van toepassing en moet de procedure bijgevolg voldoen aan de volgende voorwaarden: het recht op toegang tot een rechter met volle rechtsmacht, het recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak, het recht op de behandeling van zijn zaak door een onpartijdige en onafhankelijke rechter, het recht op de behandeling van zijn zaak door een gerecht dat bij wet is ingesteld, het recht op de behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn, het recht op een openbare behandeling van zijn zaak en het recht op een openbare uitspraak van zijn zaak.³⁵⁷ Wordt een geschil daarentegen gekwalificeerd als een strafvervolgung, moeten eveneens de waarborgen uit het tweede en derde lid worden gerespecteerd: het vermoeden van onschuld, het recht om in een taal die voor hem verstaanbaar is en onverwijld kennis te krijgen van de grond(en) van beschuldiging, het recht op voldoende tijd en faciliteiten om een verdediging op te bouwen, het recht op (kosteloze) bijstand door een raadsman, het recht op de ondervraging van getuigen à charge en getuigen à décharge, het recht op de kosteloze bijstand van een tolk.³⁵⁸ Uitsluitend de toetsing van de procedure bij de politie- en jeugdrechtbank en de Raad van State aan het recht op toegang tot een rechter met volle rechtsmacht is relevant en zal hieronder worden toegelicht. Het is onnodig om te toetsen of de drie beroepsprocedures de overige rechten die artikel 6 EVRM poogt te behoeden, eerbiedigen. Afgezien van de scepsis die er bestaat omtrent de vereiste van volle rechtsmacht – zoals hieronder zal blijken – staat het immers vast dat de beroepsprocedures op jurisdictioneel vlak bij zowel de politie- en jeugdrechtbank als bij de Raad van State voldoen aan artikel 6 EVRM.³⁵⁹

³⁵⁷ Art. 6, lid 1 EVRM.

³⁵⁸ Art. 6, lid 2 en 3 EVRM; L. VENY, L. DE GEYTER en F. VANDENDRIESSCHE, “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties”, (157) 167; A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 19-20; J. THEUNIS, “De rechter geklemd”, (153) 160; D. RIBANT en A. RASSON, “Les sanctions administratives”, (125) 133.

³⁵⁹ L. VENY e.a., “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties”, (157) 169.

2.2.2.2. Recht op toegang tot een rechter met volle rechtsmacht

2.2.2.2.1. Volle rechtsmacht

De beroepsprocedure tegen gemeentelijke administratieve sancties moet het recht op toegang tot een rechter met volle rechtsmacht eerbiedigen. Artikel 6 EVRM vermeldt de vereiste van volle rechtsmacht niet uitdrukkelijk maar dit vloeit voort uit de rechtspraak van het EHRM.³⁶⁰ Het EHRM hanteert het begrip *full jurisdiction* of volle rechtsmacht in zijn arrest *Albert en Le Compte/België* waarin het EHRM besliste dat het bij een tuchtsanctie niet nodig is dat het orgaan dat de tuchtsanctie oplegt voldoet aan de voorwaarden van artikel 6 EVRM op voorwaarde dat tegen die tuchtsanctie een beroep kan worden ingesteld bij een rechter die wél voldoet aan de bedoelde verdragsvoorwaarden en over volle rechtsmacht beschikt: *“in many member States of the Council of Europe, the duty of adjudicating on disciplinary offences is conferred on jurisdictional organs of professional associations. Even in instances where Article 6 para. 1 (art. 6-1) is applicable, conferring powers in this manner does not in itself infringe the Convention [...]. Nonetheless, in such circumstances the Convention calls at least for one of the two following systems: either the jurisdictional organs themselves comply with the requirements of Article 6 para. 1 (art. 6-1), or they do not so comply but are subject to subsequent control by a judicial body that has full jurisdiction and does provide the guarantees of Article 6 para. 1 (art. 6-1).”*³⁶¹

De eis van volle rechtsmacht heeft het EHRM ook bevestigd in zaken die – anders dan het arrest *Albert en Le Compte* dat een geschil betrof over de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen – betrekking hebben op sancties met een strafrechtelijk karakter in de zin van artikel 6 EVRM zoals in het arrest *Janosevic/Zweden*.³⁶²

Opdat de voorgeschreven waarborgen zouden zijn gerespecteerd, is het bijgevolg niet voldoende dat er gelijk welke beroepsmogelijkheid bestaat tegen gemeentelijke administratieve sancties. Het volstaat niet dat een rechter op om het even welke manier oordeelt over het opleggen van de gemeentelijke administratieve sanctie: de rechter moet over volle rechtsmacht beschikken wat inhoudt dat hij een aantal minimale bevoegdheden moet hebben bij zijn toetsing en beslissing. Aangezien er geen definitie van volle rechtsmacht is, verduidelijkt de rechtspraak van het EHRM wat onder dit begrip moet worden verstaan.³⁶³

³⁶⁰ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 19.

³⁶¹ EHRM 10 februari 1983, nr. 7299/75 en 7496/76, *Albert and Le Compte/België*, overw. 29; D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 43; J. THEUNIS, “De rechter geklemd”, (153) 159.

³⁶² EHRM 21 mei 2003, nr. 34619/97, *Janosevic/Zweden*, overw. 81: “The Court considers, however, that Contracting States must be free to empower tax authorities to impose sanctions like tax surcharges even if they come to large amounts. Such a system is not incompatible with Article 6 § 1 so long as the taxpayer can bring any such decision affecting him before a judicial body that has full jurisdiction, including the power to quash in all respects, on questions of fact and law, the challenged decision [...]”; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 47.

³⁶³ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 28 en 33.

Bij het bestuderen van de rechtsmacht van een rechter onderzoekt het EHRM die rechtsmacht zaak per zaak door rekening te houden met onder andere drie overwegingen vooropgesteld in het arrest Sigma Radio and Television LTD/Cyprus. Vooreerst kijkt het EHRM naar het onderwerp van de bestreden beslissing en stelt zich de vraag of het een gespecialiseerde kwestie betreft die professionele kennis of ervaring vereist en of het de uitoefening van een administratieve beoordelingsvrijheid vereist en, zo ja, in welke mate. *De tweede overweging* gaat na of de rechter voldoende controle heeft over de manier waarop de beslissing tot stand kwam door te kunnen onderzoeken hoezeer er bij de volledige beslissingsprocedure voldoende procedurele garanties zijn. *Ten derde* onderzoekt het EHRM of de rechter het geschil inhoudelijk op een integrale wijze kan beoordelen en of er voldoende middelen kunnen worden opgeworpen voor de rechter.³⁶⁴ Aangezien het EHRM zich zo casuïstisch opstelt bij het bepalen of een rechter in een bepaalde zaak al dan niet volle rechtsmacht heeft, is het moeilijk om gevestigde beginselen uit de rechtspraak af te leiden: “*Whether the review carried out is sufficient for the purposes of Article 6 will very much depend on the circumstances of a given case*”.³⁶⁵ Omdat de voorwaarden voor volle rechtsmacht zo casuïstisch worden ingevuld, kan er niet worden gegarandeerd dat die eisen niet gradueel gaan evolueren en veranderen. De bevoegdheden die een rechter met volle rechtsmacht moet hebben, zijn in ieder geval uit te splitsen in, enerzijds, de toetsingsbevoegdheid en, anderzijds, de uitspraak- of beslissingsbevoegdheid die hieronder worden uiteengezet.³⁶⁶

2.2.2.2.1.1. Toetsingsbevoegdheid

Bij het beoordelen door het EHRM van de vereiste van volle rechtsmacht van een rechter is de toetsingsbevoegdheid van belang. Onder die toetsingsbevoegdheid kunnen de feitenbeoordeling, de legaliteit, de evenredigheid en de opportuniteit vallen. Hieronder wordt uiteengezet in welke mate een rechter die vier aspecten moet kunnen onderzoeken opdat hij over volle rechtsmacht zou beschikken.

In het arrest *Silvester's Horeca Service/België* stelt het EHRM: “*Parmi les caractéristiques d'un organe judiciaire de pleine juridiction figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur. Il doit notamment avoir compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi [...]*”.³⁶⁷ Uit dit arrest is

³⁶⁴ EHRM 21 juli 2011, nr. 32181/04 and 35122/05, Sigma Radio Television LTD/Cyprus, overw. 154: “*In assessing the sufficiency of a judicial review available to an applicant, the Court will have regard to the powers of the judicial body in question [...], and to such factors as (a) the subject-matter of the decision appealed against, in particular, whether or not it concerned a specialised issue requiring professional knowledge or experience and whether it involved the exercise of administrative discretion and if, so, to what extent; (b) the manner in which that decision was arrived at, in particular, the procedural guarantees available in the proceedings before the adjudicatory body; and (c) the content of the dispute, including the desired and actual grounds of appeal [...]*”; A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 44-45; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 48-49.

³⁶⁵ EHRM 21 juli 2011, nr. 32181/04 and 35122/05, Sigma Radio Television LTD/Cyprus, overw. 155; J. PUT, “Rechtshandhaving”, (1195) 1202.

³⁶⁶ C., BILLIET, “Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter”, (43) 70; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 47-49.

³⁶⁷ EHRM 4 maart 2004, nr. 47650/99, *Silvester's Horeca Service/België*, overw. 27.

af te leiden dat een rechter, opdat hij volle rechtsmacht zou hebben, zich op elk punt, zowel in rechte als in feite, over de wettigheid van de bestuurshandeling moet kunnen uitspreken.³⁶⁸

Een rechter met volle rechtsmacht moet derhalve vooreerst de feiten van een zaak kunnen onderzoeken. Zo heeft het Hof van Cassatie alvast geen volle rechtsmacht aangezien het niet in de beoordeling van feiten kan treden.³⁶⁹ In het kader van dit feitenonderzoek moet worden opgemerkt dat de manier waarop de bestuurlijke overheid met de feiten omgaat en die feiten interpreteert en selecteert, behoort tot het toetsen van de opportuniteit. Hierbij kan er dan ook een discussie rijzen over de vraag of een rechter zich al dan niet over die feiten kan buigen omdat hij desgevallend een opportuniteitsbeoordeling zou doorvoeren, wat in beginsel niet toegelaten is omwille van de scheiding der machten. Hierbij stelt het EHRM twee te onderscheiden feitenonderzoeken voorop: enerzijds, 'questions about facts' en, anderzijds, 'questions of factual assessment'.³⁷⁰

Een rechter met volle rechtsmacht moet tevens een legaliteitsonderzoek kunnen voeren aangezien een bestuurlijke overheid bij het uitvaardigen van een bestuurshandeling, zoals het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie, de vooropgestelde regels moet naleven.³⁷¹ Die wettigheid omvat niet enkel de toepassing van de formele wet maar ook de naleving van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel of het redelijkheidsbeginsel is begrepen.³⁷² Bovendien heeft het toenmalige Arbitragehof het evenredigheidsbeginsel expliciet vernoemd als onderdeel van de wettigheidscontrole³⁷³ en is uit die overweging op te maken dat een rechter de gemeentelijke administratieve sanctie moet kunnen toetsen aan de redelijkheid.³⁷⁴ Een rechter met volle rechtsmacht moet kunnen nagaan of een sanctie proportioneel is, gelet op de inbreuk op de rechtsregel.³⁷⁵ Echter, die evenredigheidstoets is enkel nodig in het geval de bestuurlijke overheid bij het stellen van de bestuurshandeling over een discretionaire bevoegdheid beschikt en de gemeenteraad aldus geen forfaitair bedrag aan een inbreuk heeft gekoppeld. Bij

³⁶⁸ X., "Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie. Colloquium Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg", www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=928, 15; M. MAUS, "Fiscaal-administratieve sanctionering", (201) 218.

³⁶⁹ M. BOES, *Administratieve sancties en art. 6 EVRM in België*, 19; A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 45 en 46; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 49-50.

³⁷⁰ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 46.

³⁷¹ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 45.

³⁷² A. ALLEN, "Administratieve geldboeten", (265) 304; A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 61.

³⁷³ GwH 24 februari 1999, nr. 22/99, overw. B.12: "In die interpretatie heeft de categorie van de personen die door een administratieve geldboete inzake B.T.W. wordt getroffen niet de mogelijkheid een beroep in te stellen dat hen ertoe in staat stelt door een rechter te laten toetsen of een administratieve beslissing met repressief karakter in rechte en in feite verantwoord is en of zij de wettelijke bepalingen en algemene beginselen die de administratie in acht moet nemen, waaronder het evenredigheidsbeginsel, eerbiedigt."

³⁷⁴ L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 73-74; P. LEMMENS, "Enkele beschouwingen bij de zogenaamde 'volle rechtsmacht'", (393) 395-401; A. LUST en S. LUST, "Het grondrecht op een rechter met volle rechtsmacht", (869) 878; J. PUT, "Administratieve boeten, verzachtende omstandigheden en volle rechtsmacht: contradicties in de rechtspraak van het Arbitragehof?", *TBP* 2002, afl. 10, (675) 679 (hierna: J. PUT, "Administratieve boeten").

³⁷⁵ M. MAUS, "Fiscaal-administratieve sanctionering", (201) 219.

gemeentelijke administratieve sancties zal een dergelijke discretionaire bevoegdheid meestal bestaan aangezien er in beginsel geen vaste bedragen worden toegeschreven aan inbreuken. De sanctionerend ambtenaar kan, op voorwaarde van inachtneming van de maximumbedragen, vrij het bedrag van de GAS-boete bepalen en het college van burgemeester en schepenen is vrij om tot de schorsing of intrekking van een vergunning of de sluiting van een inrichting te besluiten.³⁷⁶

Het staat in ieder geval vast dat zowel de politie- als jeugdrechter en de Raad van State de evenredigheid tussen de sanctie en de overtreding kunnen toetsen. Het lijkt erop dat het evenredigheidsbeginsel en bijhorende redelijkheidstoets, als onderdeel van de legaliteitstoets, de Belgische rechter slechts toelaat om een overheidsbeslissing (zoals een gemeentelijke administratieve sanctie) marginaal te toetsen. De reden hiervoor is de scheiding der machten en de vrees dat de rechter zich volledig in de plaats van de bestuurlijke overheid zou stellen.³⁷⁷ Toch is het begrip van marginale toetsing in bepaalde rechtspraak aan het wankelen gebracht.³⁷⁸ Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof in zijn arresten van 24 februari 1999³⁷⁹ (toen was dit nog het Arbitragehof) en van 17 september 2009³⁸⁰ dat de rechter, opdat hij volle rechtsmacht zou hebben, verder moet kunnen gaan dan een louter marginale toetsing: *"niets van wat onder de beoordeling van de administratie valt [mag] aan de controle van de rechter kunnen ontsnappen."*³⁸¹ Een rechter moet volgens dat arrest bijgevolg over eenzelfde beoordelingsbevoegdheid beschikken als de bestuurlijke overheid. Het Hof van Cassatie liet in zijn arrest van 24 januari 2002 het begrip 'kennelijk' achterwege, waardoor het duidelijk is dat ook dit arrest afstapt van de marginale toetsing en een volledige redelijkheidstoets prefereert.³⁸² In zijn arrest van 2012 beslist ook de Raad van State om de marginale toetsing niet langer aan te houden: *"Met andere woorden, begrippen als 'marginale toetsing' of 'kennelijk onredelijk' mogen als richtsnoer voor de rechter niet zo worden opgevat dat een bestuur best nog 'een beetje' onredelijk mag zijn, zonder gevaar tegen een nietigverklaring aan te lopen. Het zijn ook geen sacrale termen die de rechter voor de dag moet halen telkens hij een schending van het beginsel vaststelt."*³⁸³ L. TODTS formuleert die evolutie als volgt: *"[...] [Er] moet worden opgemerkt dat het vaste rechtspraak was van de Raad van State dat de Raad slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid beschikt voor de*

³⁷⁶ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 50.

³⁷⁷ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 62.

³⁷⁸ A. LUST en S. LUST, "Het grondrecht op een rechter met volle rechtsmacht", (869) 880.

³⁷⁹ GwH 24 februari 1999, nr. 22/99.

³⁸⁰ GwH 17 september 2009, nr. 139/2009, overw. B.10: *"Ten aanzien van de omvang van de verschuldigde socialezekerheidsbijdragen en supplementen, heeft de bevoegde rechtbank, bij de behandeling van de ingestelde vordering, derhalve eenzelfde beoordelingsbevoegdheid als de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en de curator. In die interpretatie is aan de betrokken bestuurders de toegang tot een rechter met volle rechtsmacht gewaarborgd."*

³⁸¹ GwH 24 februari 1999, nr. 22/99, overw. B.13; J. THEUNIS, "De rechter geklemd", (153) 157-158; C., BILLIET, "Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter", (43) 71-72; J. PUT, "De verhouding bestuur – rechter inzake administratieve sancties", *AJT* 1996-97, (469) 471.

³⁸² Cass. 24 januari 2002, AR C.00.0234.N, C.00.0442.N: *"Dat dit toetsingsrecht in het bijzonder aan de rechter moet toelaten na te gaan of de straf niet onevenredig is met de inbreuk, zodat het aan de rechter staat te onderzoeken of het bestuur naar redelijkheid kon overgaan tot het opleggen van een administratieve geldboete van zodanige omvang; dat hij hierbij inzonderheid acht mag slaan op de zwaarte van de inbreuk, de hoogte van reeds opgelegde sancties en de wijze waarop in gelijkaardige gevallen werd geoordeeld"*.

³⁸³ RvS 10 juli 2012, nr. 220.242, Leemans, overw. 7.1.

*beslissingen van de overheid genomen op basis van een discretionaire bevoegdheid en bijgevolg slechts 'kennelijk' onredelijke beslissingen vernietigde. Bepaalde kamers van de Raad – zoals de XIIIde kamer die uitspraak doet in de drie geannoteerde arresten – doen evenwel afstand van het begrip marginale toetsing en vernietigen wegens 'onredelijkheid' zonder meer. Het begrip marginale toetsing wekt immers de indruk dat enkel manifeste onwettigheden worden gesanctioneerd.”*³⁸⁴

Dit alles toont aan dat er sporadisch stemmen opgaan voor een volledige redelijkheidstoets omdat een marginale toetsing niet volstaat. Maar, die verregaande redelijkheidstoets kan uiteraard in de buurt komen van een – al dan niet volledige – opportuniteitstoets. Tussen die evenredigheid en opportuniteit bestaat er immers een dunne lijn.³⁸⁵ M. MAUS formuleert dit op een passende wijze als volgt: *“De opportuniteit heeft immers de redelijkheid als grens, zodat een kennelijk onredelijk beleidsoordeel een illegaliteit oplevert die wel door de rechter kan worden gecensureerd.”*³⁸⁶ In praktijk kunnen de politie- en jeugdrechter en de Raad van State, door zich op het evenredigheidsbeginsel te beroepen, bijgevolg een redelijkheidstoets doorvoeren die eigenlijk in de buurt komt van een opportuniteitstoets.³⁸⁷ Een laatste element bij die toetsingsbevoegdheid is dan ook de opportuniteit en de bijbehorende vraag of een rechter, opdat hij over volle rechtsmacht zou beschikken, een opportuniteitstoets van de bestuurshandeling moet kunnen doorvoeren. Opdat een rechter volle rechtsmacht heeft, moet hij hoe dan ook de wettigheid en evenredigheid van een bestuurshandeling kunnen toetsen, daar rijst geen discussie over; maar over de vraag of hij de opportuniteit moet kunnen beoordelen, heerst er verdeeldheid.³⁸⁸ Die opportuniteitstoets was, en is nog steeds, voer voor discussie. Die toets is immers alarmerend gelet op de scheiding der machten die de rol speelt van hoeder ten aanzien van de omvang van de rechtsmacht van een rechter: *“Le principe de la séparation du juge et de l'administration et de la séparation des pouvoirs s'opposent à un contrôle juridictionnel d'opportunité.”*³⁸⁹

In België leeft nog steeds het inzicht dat een volledige opportuniteitstoets van een dergelijke bestuurshandeling, bijvoorbeeld een gemeentelijke administratieve sanctie, is uitgesloten en dat de toetsing slechts marginaal mag zijn.³⁹⁰ Uit die opvatting leidt E. VAN GOOL af dat een dergelijke opportuniteitstoets niet nodig is bij een volle rechtsmacht. Hij is van mening dat het feit *“dat de rechter ook de opportuniteit van een administratieve sanctie moet kunnen beoordelen, [...] vooralsnog niet [volgt] uit de rechtspraak van het EHRM. Internrechtelijk zou dit in conflict komen met het beginsel dat de rechter niet geheel in de plaats mag treden van het bestuur. Volle rechtsmacht vereist dus niet dat de rechterlijke beroepsinstantie de beleidsvrijheid van de administratief*

³⁸⁴ L. TODTS, “Het evenredigheidsbeginsel bij administratieve sancties en politiemaatregelen: de ene evenredigheid is de andere niet?”, *T.Gem.* 2015, afl. 4, (263) 263.

³⁸⁵ J. THEUNIS, “De rechter geklemd”, (153) 184.

³⁸⁶ M. MAUS, “Fiscaal-administratieve sanctionering”, (201) 219.

³⁸⁷ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 59.

³⁸⁸ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 49; A. ALLEN, “Naar een betere rechtsbescherming”, (630) 635.

³⁸⁹ D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 43.

³⁹⁰ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 46-47; S. BOULLART, “De ene volle rechtsmacht is de andere niet”, (246) 246; L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 74.

sanctionerende overheid kan beoordelen.”.³⁹¹ P. LEMMENS houdt eveneens vast aan het standpunt dat het EHRM geen opportuniteitsstoets vereist: *“De rechter [moet] in staat [...] kunnen zijn om het hem voorgelegde geschil in zijn geheel te kunnen beoordelen, in feite en in rechte. Daaruit volgt, en ook dat is niet nieuw, dat de rechter het bedrag van de geldboete moet kunnen toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. Om aan dat vereiste te voldoen, kan de wetgever de rechter bevoegd maken om de opportuniteit en eventueel zelfs de billijkheid van de sanctie te beoordelen, maar uit het arrest [Silvester’s Horeca Service/België] kan niet worden afgeleid dat hij daartoe verplicht is.”*³⁹² L. DE GEYTER is van mening dat volle rechtsmacht *“betekent dat de rechter wel de discretionaire bevoegdheid mag beoordelen, voor wat betreft de wettelijkheid van de beslissing, maar niet het element van opportuniteit. Gelet op het beginsel van de scheiding der machten mag de rechter niet in de plaats van het bestuur optreden.”*³⁹³

Daartegenover staat een andere visie die inhoudt dat het EHRM vereist dat, opdat de rechter volle rechtsmacht zou hebben, hij de opportuniteit van een bestuurshandeling wel degelijk moet kunnen toetsen. Volgens die strekking vereist het EHRM een volledige en niet slechts een marginale toetsing en is een marginale toetsing bijgevolg te beperkt om over volle rechtsmacht te kunnen spreken. A. VAN DAELE stelt: *“Volle rechtsmacht houdt een volledige toetsing in van zowel de feiten, de legaliteit als de opportuniteit van de bestuurshandeling.”*³⁹⁴ C. VAN VYVE meent dat *“het Straatsburgse Hof [...] ook [stelt] – zij het impliciet, onder verwijzing naar nieuwe Belgische rechtspraak en door het bekritiseren van het cassatie-arrest van 5 februari 1999 – dat de rechter de mogelijkheid moet hebben de opportuniteit en billijkheid van de sanctie te beoordelen.”*³⁹⁵ Volgens B. COOPMAN heeft *“het Europees Hof [...] [in het arrest Silvester’s Horeca Service/België] zeer duidelijk het dictum van het Hof van Cassatie dat motieven van billijkheid en opportuniteit niet mogen meespelen in een rechterlijke beoordeling bekritiseerd.”*³⁹⁶ X. TATON stelt dat *“il paraît résulter de [...] [Silvester’s Horeca Service/België] qu’en matière de sanctions administratives à caractère répressif, le juge de pleine juridiction peut, même en l’absence de disposition légale en ce sens, annuler et réformer les sanctions attaquées pour des motifs de droit, de fait et d’opportunité.”*³⁹⁷ Een louter marginale toetsing of, sterker nog, geen toetsing van de opportuniteit lijkt volgens die strekking niet te volstaan voor het EHRM: *“In het arrest Bulinwar Ood en Hrusanov/Bulgarije zegt het EHRM expliciet dat ook de rechter het nut (en dus de opportuniteit) van een bepaalde overheidsmaatregel (in casu de constructie van nieuwe elektriciteitsvoorzieningen) moet kunnen controleren.”*³⁹⁸ Het EHRM formuleert dit als volgt in het voormelde arrest: *“La Cour note à cet égard, que la Cour administrative suprême a déclaré qu’il lui appartenait de rechercher si la décision litigieuse émanait de*

³⁹¹ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 50.

³⁹² P. LEMMENS, “Enkele beschouwingen bij de zogenaamde “volle rechtsmacht””, (393) 399.

³⁹³ L. DE GEYTER, “De controle van de civiele rechter”, (4) 11.

³⁹⁴ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 52.

³⁹⁵ C. VAN VYVE, “Hof Mensenrechten preciseert rechtsbescherming inzake administratieve geldboeten” (noot onder EHRM 4 maart 2004, nr. 47650/99, *Silvester’s Horeca Service/België*), *Juristenkrant* 2004, afl. 91, (16) 16.

³⁹⁶ Aangehaald in S. BOULLART, “De ene volle rechtsmacht is de andere niet”, (246) 251.

³⁹⁷ Aangehaald in S. BOULLART, “De ene volle rechtsmacht is de andere niet”, (246) 251.

³⁹⁸ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 47-49.

l'autorité administrative compétente et si elle correspondait aux conclusions de la commission d'agrément, mais qu'elle n'était pas compétente pour apprécier le bien-fondé de la décision administrative. Elle a donc refusé d'examiner le seul point en litige, à savoir l'utilité de la construction d'une nouvelle station d'approvisionnement de l'immeuble en électricité, contestée par la requérante."³⁹⁹ Dit moet worden genuanceerd: een volledige opportuniteitstoets is niet altijd nodig. Een beperkte opportuniteitstoets kan toch volstaan om over volle rechtsmacht te beschikken ingeval er drie voorwaarden zijn vervuld in welk geval het EHRM spreekt over *sufficient jurisdiction* of een beperkte rechtsmacht. Die drie cumulatief te vervullen voorwaarden zijn: een "*gespecialiseerde materie*", een "*administratieve procedure die reeds bepaalde garanties biedt*" en een "*bredere politieke beleidslijn*".⁴⁰⁰ In de gevallen waarin niet aan die voorwaarden is voldaan, moet de rechter een volledige opportuniteitscontrole kunnen doorvoeren.

Over die toetsingsbevoegdheid maakt J. THEUNIS een terechte opmerking: "*Wanneer de wetgevende macht – het gaat immers om een sterk strafrechtelijk gekleurde sanctie – doorschuift naar de uitvoerende macht, dan is een verschuiving in de omvang van het rechterlijk wettigheidstoezicht op de uitoefening van die "strafrechtelijke" bevoegdheid van de uitvoerende macht uiteindelijk niets meer dan een instrument om het verstoorde evenwicht tussen de machten te herstellen.*"⁴⁰¹

2.2.2.2.1.2. Beslissingsbevoegdheid

De tweede component die wordt onderzocht bij de vereiste van volle rechtsmacht, behelst de beslissingsbevoegdheid van de rechter. Moet een rechter met volle rechtsmacht bij substitutie zijn beslissing in plaats kunnen stellen van die van de bestuurlijke overheid of volstaat een vernietiging of een loutere hervorming van de beslissing?

In het arrest Schmutz/Oostenrijk heeft het EHRM zich uitgesproken over wat de beslissingsbevoegdheid van een rechter met volle rechtsmacht moet inhouden: "*[...] des caractéristiques constitutives d'un "organe judiciaire de pleine juridiction". Or parmi celles-ci figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur.*"⁴⁰² De notie '*réformer*' zorgde enige tijd voor verwarring toen '*to quash*' er de ongelukkige Engelse vertaling van werd: "*[...] the defining characteristics of a "judicial body that has full jurisdiction". These include the power to quash in all respects, on questions of fact and law, the decision of the body below.*"⁴⁰³ Het Franse '*réformer*' – wat hervormen betekent – is verregaander dan '*to*

³⁹⁹ EHRM 12 april 2007, nr. 66455/01, Bulinwar Ood en Hrusanov/Bulgarije, overw. 37.

⁴⁰⁰ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 50-51 en 65.

⁴⁰¹ J. THEUNIS, "De rechter geklemd", (153) 227.

⁴⁰² EHRM 23 oktober 1995, nr. 15523/89, Schmutz/Oostenrijk, overw. 36; D. YERNAULT, "Les sanctions administratives communales", (34) 47.

⁴⁰³ EHRM 23 oktober 1995, nr. 15523/89, Schmutz/Oostenrijk, overw. 36; zie ook EHRM 4 maart 2014, nr. 18640/10, Grande Stevens/Italië, overw. 139: "*The characteristics of a judicial body with full jurisdiction include the power to quash in all respects, on questions of fact and law, the decision of the body below. It must have jurisdiction to examine all questions of fact and law relevant to the dispute before it [...]*"; D. YERNAULT, "Les sanctions administratives communales", (34) 47.

quash' – wat vernietigen betekent. Uiteindelijk bleek uit het arrest *Silvester's Horeca Service/België* dat het EHRM werkelijk een hervormingsbevoegdheid bedoelde: *“Parmi les caractéristiques d'un organe judiciaire de pleine juridiction figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur [...]”*.⁴⁰⁴ A. LUST en S. LUST menen dan ook dat *“het E.H.R.M. wel degelijk een hervormingsbevoegdheid voor ogen had, toen het de inhoud van “volle rechtsmacht” omschreef.”*⁴⁰⁵ Echter, die hervormingsbevoegdheid is niet met zoveel woorden herhaald in de latere rechtspraak van het EHRM. Een ‘echte’ hervorming is geen vereiste voor volle rechtsmacht.⁴⁰⁶ Volgens J. PUT moet onder *réformer* de loutere mogelijkheid van de rechter worden verstaan om zich uit te spreken over de wettigheid, in rechte en in feite, van een sanctie, zonder dat hij een hervorming doorvoert en die zaak vervolgens opnieuw aan de bestuurlijke overheid toe te kennen. Door het feit dat zijn beslissing gezag van gewijsde heeft en de bestuurlijke overheid zich bovendien moet houden aan het vernietigingsmotief, is er immers ook sprake van een *de facto* hervorming; dit is voldoende om van volle rechtsmacht te kunnen gewagen.⁴⁰⁷ Ook E. VAN GOOL stelt dat *“de term [...] ook [kan] worden geïnterpreteerd als de macht om een bestuursbeslissing op al zijn onderdelen doorgedreven te controleren en de consequenties van die beoordeling duidelijk aan te geven bij een mogelijke vernietiging.”*⁴⁰⁸

Een substitutiebevoegdheid is alleszins niet vereist. Het EHRM stelt in het arrest *Sigma Radio Television LTD/Cyprus* dat *“it can be derived from the relevant case-law that it is not the role of Article 6 of the Convention to give access to a level of jurisdiction which can substitute its opinion for that of the administrative authorities.”*⁴⁰⁹ P. LEMMENS stelt dit eveneens: *“Administratieve boetes behoren bovendien niet tot de ‘hard core’ van het strafrecht. Mede daarom is het dan ook niet vereist dat de rechter zijn beslissing in de plaats kan stellen van die van het bestuur.”*⁴¹⁰ Op heden is het duidelijk dat het volstaat dat een rechter, opdat hij volle rechtsmacht zou hebben, een vernietigingsbevoegdheid heeft én dat er bovendien duidelijkheid is over de gevolgen van een vernietiging via het

⁴⁰⁴ EHRM 4 maart 2004, nr. 47650/99, *Silvester's Horeca Service/België*, overw. 27; A. LUST en S. LUST, “Het grondrecht op een rechter met volle rechtsmacht”, (869) 878-880.

⁴⁰⁵ A. LUST en S. LUST, “Het grondrecht op een rechter met volle rechtsmacht”, (869) 880.

⁴⁰⁶ B. DE SMET, J. LATHOUWERS en K. RIMANQUE, “Artikel 6. Recht op eerlijk proces” in J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (eds.), *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar. Volume I*, Antwerpen, Intersentia, 2004, (386) 486; K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling*, 53.

⁴⁰⁷ C., BILLIET, “Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter”, (43) 73; J. PUT, “Rechtshandhaving”, (1195) 1204; J. PUT, “Administratieve boeten”, (675) 679-680; C., BILLIET, “Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter”, (43) 72.

⁴⁰⁸ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 52.

⁴⁰⁹ EHRM 21 juli 2011, nr. 32181/04 and 35122/05, *Sigma Radio Television LTD/Cyprus*, overw. 153.

⁴¹⁰ P. LEMMENS, “Enkele beschouwingen bij de zogenaamde “volle rechtsmacht” van de rechter bij de toetsing van administratieve sancties” in X., *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, (393) 401 (hierna: P. LEMMENS, “Enkele beschouwingen bij de zogenaamde “volle rechtsmacht””); zie ook A. ALLEN, “Naar een betere rechtsbescherming inzake administratieve geldboeten na de koerswijziging van het Hof van Cassatie in zijn arresten van 5 februari 1999”, *RW* 2000, (630) 635 (hierna: A. ALLEN, “Naar een betere rechtsbescherming”).

gezag van gewijsde en het vernietigingsmotief, via een injunctie of via een eigenlijke hervormingsbevoegdheid.⁴¹¹

2.2.2.2.2. Sluiting, schorsing en intrekking

De Raad van State is bevoegd voor het annulatie- en schorsingsberoep tegen een sluiting van een inrichting of een schorsing of intrekking van een vergunning (zie *supra*). Opdat de beroepsprocedure ten aanzien van die drie soorten gemeentelijke administratieve sancties in overeenstemming zou zijn met artikel 6 EVRM, moet de Raad van State over volle rechtsmacht beschikken. Zoals hiervoor uiteengezet is het een onuitgemaakt en veel bediscussieerd twistpunt of volle rechtsmacht een opportuniteitstoets inhoudt of niet. Zodoende moet er een onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, de hypothese waarin een opportuniteitstoets geen vereiste is om van volle rechtsmacht te kunnen spreken en, anderzijds, de hypothese waarin dit wel noodzakelijk is.

In de eerste visie – met name dat een rechter met volle rechtsmacht de opportuniteit van een bestuurshandeling niet moet kunnen toetsen – voldoet de toetsingsbevoegdheid van de Raad van State aan de vereisten inzake volle rechtsmacht. Die bestuursrechter gaat de wettigheid van de sluiting van de inrichting en de schorsing of intrekking van de vergunning na, maar voert in beginsel slechts een marginale toetsing door. Hierdoor laat hij de opportuniteit buiten beschouwing. Immers, het beroep bij de Raad van State is een jurisdictioneel beroep met als kenmerk dat de rechter de opportuniteit van de bestuurshandeling niet mag toetsen.⁴¹² Dat de opportuniteit niet behoort tot de toetsingsbevoegdheid van de Raad van State, is echter geen probleem omdat de opportuniteit niet móet worden nagegaan aangezien dit in de eerste visie eenvoudigweg niet wordt vereist. M. BOES stelt dat *“[het geen twijfel lijdt] dat de Raad van State beantwoordt aan de vereisten van art. 6 en met name over de volle rechtsmacht beschikt [...]: de Raad is immers bevoegd om de bestreden beslissing te toetsen aan het objectieve recht, en tevens of de beslissing steunt op de rechtens vereiste feitelijke grondslag.”*⁴¹³ De Raad van State zelf meent evenzeer dat hij bij volle rechtsmacht zetelt: *“Wanneer de Raad van State uitspraak doet in het kader van een beroep tot nietigverklaring, zoals in casu, oefent hij het volgend wettigheidstoezicht uit: hij kan uitspraak doen over de feitelijke zowel als de juridische geschilpunten, hij kan de juistheid, de pertinentie en de toelaatbaarheid van de motieven waarop de bestreden beslissing steunt nagaan en hij kan, specifiek in verband met de administratieve sancties, beoordelen of er een evenredigheidsverband bestaat tussen de gesanctioneerde gedraging en de opgelegde administratieve sanctie. Weliswaar kan de Raad van State zijn beslissing niet in de plaats stellen van die van het bestuur dat de administratieve geldboete heeft opgelegd. Dit neemt echter niet weg dat, wanneer hij diens beslissing vernietigt, het bestuur verplicht is zich te conformeren aan het*

⁴¹¹ L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 73-75; P. LEMMENS, “Enkele beschouwingen bij de zogenaamde “volle rechtsmacht””, (393) 395-399; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 52-53; J. PUT, “Administratieve boeten”, (675) 679-680; K. RIMANQUE, “Art. 6 eerste lid EVRM”, (215) 249-250.

⁴¹² A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 765.

⁴¹³ M. BOES, *Administratieve sancties en art. 6 EVRM in België*, 18.

*vernietigingsarrest en, indien het een nieuwe beslissing neemt, het de motieven van het vernietigingsarrest niet mag miskennen. Op grond van die vaststellingen is de Raad van State van oordeel dat hij als rechter met de “volle rechtsmacht”, over de zaak uitspraak doet. Dat standpunt is overigens bevestigd door het Grondwettelijk Hof.”*⁴¹⁴

Dit is anders in de tweede visie waarin de opportuniteitstoets als voorwaarde voor een volle rechtsmacht wordt vooropgesteld.⁴¹⁵ Het staat vast dat de Raad van State de wettigheid van een bestuurshandeling, zoals de sluiting van de inrichting en de schorsing of intrekking van de vergunning, kan toetsen. Het evenredigheidsbeginsel, als onderdeel van de legaliteitstoets, laat de Raad van State toe om een overheidsbeslissing, zoals een gemeentelijke administratieve sanctie, slechts marginaal te toetsen op zijn redelijkheid.⁴¹⁶ De bestuursrechter voert in beginsel slechts een marginale toetsing door waardoor “*de Raad van State [qua toetsingsbevoegdheid] waarschijnlijk niet voldoet aan de vereiste van volle rechtsmacht van art. 6.1. EVRM.*”⁴¹⁷ Immers, hiervoor is gebleken dat volgens de tweede strekking een marginale toetsing te beperkt is voor het EHRM om over volle rechtsmacht te kunnen spreken: een volledige, en niet slechts een marginale toetsing, is vereist. Bovendien kan de Raad van State geen legaliteitsonderzoek doorvoeren ten aanzien van bepalingen van burgerlijk recht aangezien hij zichzelf onbevoegd acht voor het burgerlijk contentieux: “[...] *Wanneer het werkelijk voorwerp van het geschil een burgerlijk recht betreft [...] dan is de rechterlijke macht bevoegd [...]*”.⁴¹⁸ De rechtsmacht lijkt daardoor toch niet zo vol te zijn als de Raad van State zelf beweert. Dat de Raad van State met een dergelijke ‘begrensde’ rechtsmacht aan de voorwaarde van een volledige legaliteitstoetsing kan voldoen en zodoende volle rechtsmacht heeft op dat vlak, is merkwaardig. In theorie kan de Raad van State geen opportuniteitstoets doorvoeren maar in praktijk kan de bestuursrechter een verregaande redelijkheidstoets doorvoeren, die eigenlijk in de buurt komt van een opportuniteitstoets, door zich op het evenredigheidsbeginsel te beroepen.⁴¹⁹ Dit houdt evenwel geen volledige opportuniteitstoets in. Hiervoor is gesteld dat het EHRM een beperkte ‘marginale’ rechtsmacht of *sufficient jurisdiction* enkel toestaat indien “*de zaak een gespecialiseerde materie betreft, de administratieve procedure voldoende garanties biedt*

⁴¹⁴ RvS 6 juli 2012, nr. 220.208, BVBA Transport Sioen Roger en zonen, overw. 16 en 17; zie ook RvS 27 november 1996, nr. 63.300, De Herdt, overw. 2.3.3. en RvS 13 januari 1998, nr. 70.643, Vanden Breeden, overw. 4.1.: “*Overwegende dat, gesteld dat artikel 6.1. van het E.V.R.M. ter zake toepasselijk is, er naar Belgisch recht aan is voldaan door de mogelijkheid van een annulatieberoep bij de Raad van State [...]*”; B. DE SMET, J. LATHOUWERS en K. RIMANQUE, “Artikel 6. Recht op eerlijk proces” in J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (eds.), *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar. Volume I*, Antwerpen, Intersentia, 2004, (386) 487; L. DE GEYTER, “De controle van de civiele rechter”, (4) 11; S. BOULLART, “De ene volle rechtsmacht is de andere niet”, (246) 271; K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling*, 54; A. ALLEN, “Naar een betere rechtsbescherming”, (630) 635; A. ALLEN, “Administratieve geldboeten”, (265) 295; X., “Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie. Colloquium Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg”, www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=928, 16; D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 43.

⁴¹⁵ J. THEUNIS, “De rechter geklemd”, (153) 162.

⁴¹⁶ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 61-62 en 73.

⁴¹⁷ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 66.

⁴¹⁸ M. BOES, *Administratieve sancties en art. 6 EVRM in België*, 18; A. ALLEN, “Administratieve geldboeten”, (265) 295.

⁴¹⁹ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 59.

*en de beslissing past binnen een brede politieke beleidslijn.”*⁴²⁰ In de gevallen waarin niet aan die voorwaarden is voldaan, zou de Raad van State een volledige opportuniteitscontrole moeten kunnen doorvoeren. Of de toetsingsbevoegdheid van de Raad van State algemeen gesteld voldoende is om over volle rechtsmacht te kunnen spreken, is twijfelachtig en zal zaak per zaak moeten worden nagegaan.⁴²¹ Volgens A. VANDAELE *“maakt de onduidelijkheid hieromtrent het [in elk geval] onmogelijk om op voorhand en voor elk geval te bevestigen dat de Raad van State (wat de toetsing betreft [...]) over een volle rechtsmacht beschikt. [...] Op zich is de onduidelijkheid die bestaat omtrent de effectieve omvang van de toetsing al voldoende om de naar eigen zeggen “volle rechtsmacht” van de Raad van State in twijfel te trekken.”*⁴²²

Op het vlak van de beslissingsbevoegdheid volstaat een vernietigingsbevoegdheid met de mogelijkheid duidelijkheid te scheppen over de gevolgen van de vernietiging om als rechter over volle rechtsmacht te beschikken.⁴²³ Gelet op het feit dat de Raad van State beschikt over een dergelijke vernietigingsbevoegdheid en de bestuurlijke overheid is gebonden door het vernietigingsmotief voldoet de beslissingsbevoegdheid van de Raad van State aan de voorwaarden om over volle rechtsmacht te beschikken.⁴²⁴ A. VANDAELE stelt dat er in de praktijk tevens met betrekking tot de beslissingsbevoegdheid een obstakel voor de volle rechtsmacht opduikt: de bestuurlijke overheid kan interpretatieproblemen ondervinden bij het arrest van de Raad van State.⁴²⁵ Toch voldoet de beslissingsbevoegdheid van de Raad van State in de beroepsprocedure die bestaat ten aanzien van een sluiting van een inrichting en een schorsing en intrekking van een vergunning – tenminste in theorie – aan de vereisten inzake volle rechtsmacht.⁴²⁶

Op de vraag of het recht op toegang tot een rechter met volle rechtsmacht uit artikel 6 EVRM wordt gewaarborgd door het vernietigingsberoep bij de Raad van State, valt er bijgevolg geen eenduidig antwoord te geven. Bij de toetsingsbevoegdheid verschilt dit antwoord naargelang de eerste of tweede visie wordt aangehangen: in de interpretatie dat volle rechtsmacht in de zin van artikel 6 EVRM geen opportuniteitstoets inhoudt, valt er te besluiten dat de beroepsprocedure die bestaat ten aanzien van een sluiting van een inrichting en schorsing en intrekking van een vergunning voldoet aan de vereiste van het recht op toegang tot een rechter met volle rechtsmacht uit artikel 6 EVRM. Echter, de problematiek van de toetsingsbevoegdheid is onopgelost. Hierdoor kan de vraag of de beroepsprocedure die bestaat ten aanzien van een sluiting van een inrichting en schorsing en intrekking van een vergunning voldoet aan de vereiste van het recht op

⁴²⁰ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 65.

⁴²¹ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 65 en 73.

⁴²² A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 65-66 en 71.

⁴²³ L. DEBEN, *De optimale inrichting van de verkeersboete*, 73-75; P. LEMMENS, “Enkele beschouwingen bij de zogenaamde “volle rechtsmacht””, (393) 395-399; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 52-53; J. PUT, “Administratieve boeten”, (675) 679-680; K. RIMANQUE, “Art. 6 eerste lid EVRM”, (215) 249-250.

⁴²⁴ J. PUT, “Rechtshandhaving”, (1195) 1205; F. SCHRAM en J. LIEVENS, *Gemeentelijke administratieve sancties*, 180-181; X. “De nieuwe GAS-procedures”, (61) 143; L. VENY en N. DE VOS, “De gemeentelijke bestuurlijke sancties”, (60) 121-123; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 189-192.

⁴²⁵ A. VANDAELE, *De volle rechtsmacht*, 71.

⁴²⁶ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 51 en 189-192; E. ANKAERT en J. PUT, “Bestuurlijke punitieve sancties”, (53) 92-93.

toegang tot een rechter met volle rechtsmacht uit artikel 6 EVRM niet met zekerheid bevestigend worden beantwoord. De beslissingsbevoegdheid voldoet in beginsel aan de vereisten van volle rechtsmacht.

2.2.2.2.3. GAS-boete

De beroepsmogelijkheid tegen een GAS-boete wordt welbewust na het beroep bij de Raad van State behandeld. Bepaalde aspecten van de redenering omtrent de rechtsmacht van de Raad van State zijn tevens bij het beroep tegen een GAS-boete relevant.

Door het inschrijven van de beroepsmogelijkheid bij de politie- of jeugdrechtbank ‘surft’ de wetgever mee op de ‘artikel 6-conforme-procedures’ die in het strafrecht en strafprocesrecht reeds bestaan zonder dat hij zelf een bijzondere procedure moet ontwerpen die voldoet aan de vereisten van artikel 6 EVRM: *“deze rechtscolleges die een belangrijke rol vervullen in de Belgische rechtsorde, [voldoen] in het algemeen [...] aan de vereisten uit artikel 6 [...]”*.⁴²⁷ De Raad van State ging in zijn advies bij de wet tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties uitvoerig na of de politie- en jeugdrechter over die volle rechtsmacht beschikken, of er wel sprake is van een volwaardig jurisdictioneel beroep en of bijgevolg de eerste voorwaarde van artikel 6 EVRM ten opzichte van de GAS-boete is vervuld. Volgens de Raad van State is het vereist dat *“om zich te conformeren naar de rechtspraak van het Europees Hof [...] de rechter een controle kan uitoefenen op de proportionaliteit van de sanctie in verhouding tot de zwaarte van de feiten. Deze bevoegdheid moet dan ook aan de politierechter worden gegeven.”*⁴²⁸ Dit heeft de wetgever opgenomen in artikel 31, §1, lid 3 van de GAS-wet: *“De politierechtbank of de jeugdrechtbank beslissen in het kader van een tegensprekelijk en openbaar debat, over het beroep ingesteld tegen de administratieve sanctie zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 1°. Zij oordelen over de wettelijkheid en de proportionaliteit van de opgelegde geldboete.”* De *trias politica* zorgt ervoor dat de politie- of jeugdrechter, net zoals de Raad van State, geen opportuniteitsstoets mag doorvoeren. De wettelijkheid en de proportionaliteit mogen daarentegen wel worden getoetst. Bij het toetsen van de proportionaliteit moet een rechter zich beperken tot het nagaan of de GAS-boete evenredig is met betrekking tot de zwaarte van de feiten en eventuele recidive waardoor persoonlijke factoren buiten beschouwing moeten blijven. G. GUEDENS meent hierbij dat de rechtspraak van de politie- en jeugdrechtbank in de praktijk niet altijd te rijmen valt met artikel 6 EVRM. Hij heeft het over een ‘spectrum’ waarbij aan de ene kant een erg gereserveerde rechter staat die louter een wettigheidstoets doorvoert en aan het andere uiterste een rechter die *quasi* overgaat tot een opportuniteitsstoets. Wat hiervoor is uiteengezet over de toetsing van de redelijkheid door de Raad van State, kan ook hier gelding krijgen. De politie- en jeugdrechter kan een verregaande redelijkheidstoets doorvoeren die bijna neerkomt op een

⁴²⁷ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 172-173.

⁴²⁸ Adv.RvS nr. 2031/4 bij de wet tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, BS 10 juni 1999, 21; D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 46; C. BILLIET, “Het gemeentelijke instrumentarium”, (89) 104.

opportuniteitstoets.⁴²⁹ Het eerste geval waar de rechter erg terughoudend optreedt en enkel de wettigheid toetst, lijkt onverenigbaar te zijn met artikel 6 EVRM die een volle rechtsmacht vereist. Het tweede geval waarin de rechter haast overgaat tot een opportuniteitstoets, is wel in overeenstemming met artikel 6 EVRM.⁴³⁰ Gelet op wat hiervoor is uiteengezet over volle rechtsmacht en daarbijhorend de twee visies op de opportuniteitstoets, voldoet de beroepsprocedure die voorgeschreven is bij een GAS-boete in de eerste visie wel aan de vereisten inzake toetsingsbevoegdheid en in de tweede visie niet.⁴³¹

Op grond van artikel 31, §1, lid 4 GAS-wet kan de politie- of jeugdrechter de GAS-boete bevestigen of herzien. Aangezien een vernietigingsbevoegdheid volstaat opdat een rechter volle rechtsmacht zou hebben, zorgt een hervormingsbevoegdheid er *a fortiori* voor dat de beroepsprocedure bij een GAS-boete tevens aan de voorwaarden gesteld aan de beslissingsbevoegdheid voldoet.

Te besluiten valt dat – indien de opportuniteitstoets niet is vereist om volle rechtsmacht te hebben – de procedure tot het aanvechten van een GAS-boete voldoet aan de eerste vereiste van artikel 6 EVRM, te weten het recht op toegang tot een rechter met volle rechtsmacht.⁴³² Het Grondwettelijk Hof bevestigt dit in zijn arrest van 23 april 2015: *“Aldus wordt het de bevoegde rechter mogelijk gemaakt na te gaan of de voor hem bestreden administratieve geldboete in feite en in rechte is verantwoord en of zij alle wetsbepalingen en algemene beginselen naleeft die de administratie in acht moet nemen, waaronder het evenredigheidsbeginsel. De rechtzoekenden beschikken derhalve over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg, voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege tegen de administratieve geldboete die hun kan worden opgelegd.”*⁴³³ Aanhangers van de tweede visie zullen menen dat er niet is voldaan aan het recht op volle rechtsmacht omdat de politie- en jeugdrechter de opportuniteit van de GAS-boete buiten beschouwing moeten laten, tenzij de rechter zich aan een uiterste bevindt van het voormelde spectrum door vrijwel over te gaan tot een opportuniteitstoets.

Het recht op een rechter met volle rechtsmacht is ongetwijfeld de voor gemeentelijke administratieve sancties belangrijkste vereiste van artikel 6 EVRM. Het valt te herhalen dat de wetgever door het inschrijven van de beroepsmogelijkheid bij de politie- en jeugdrechterbank en door het van toepassing zijn van de beroepsprocedure bij de Raad van State ‘meesurft’ op de ‘artikel 6-conforme’-procedures die in het interne recht reeds bestaan zonder dat hij zelf een bijzondere procedure moet ontwerpen die voldoet aan de vereisten van artikel 6 EVRM. Bijgevolg moeten de overige waarborgen die artikel 6 EVRM vereist niet worden behandeld. De beroepsprocedures voor de politie- en

⁴²⁹ G. GEUDENS, “De GAS-wet en rechterlijke toetsing: nood aan uniformiteit”, *Juristenkrant* 2011, afl. 232, (13) 13.

⁴³⁰ G. GEUDENS, “De GAS-wet en rechterlijke toetsing: nood aan uniformiteit”, *Juristenkrant* 2011, afl. 232, (13) 13.

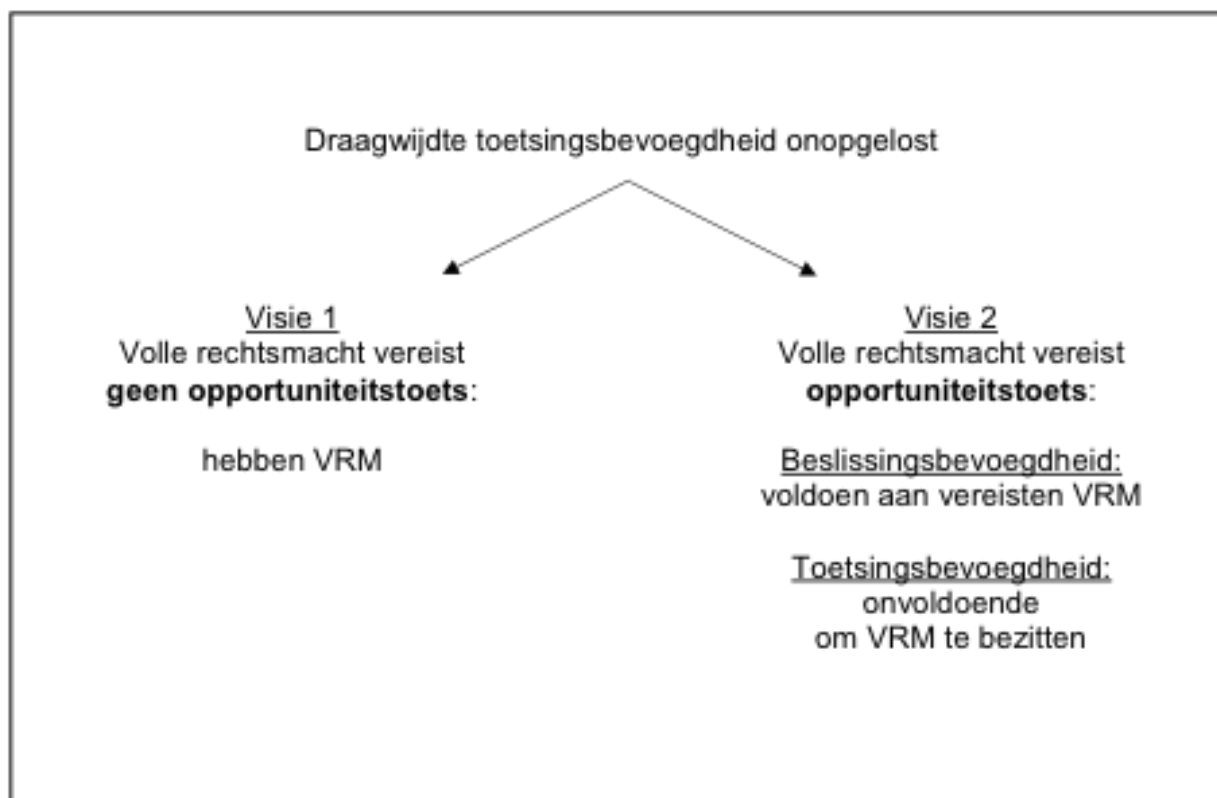
⁴³¹ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 50-51 en 177-179.

⁴³² E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 50-51 en 177-179.

⁴³³ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.39.8; D. BIJNENS e.a., “De toetsing”, (114) 142; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 50-51 en 178.

jeugdrechtbank en de Raad van State worden immers geacht in beginsel te voldoen aan de vereisten van artikel 6 EVRM.⁴³⁴

Tabel 2. Volle rechtsmacht politie- en jeugdrechtbank en Raad van State



⁴³⁴ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 172-173.

2.3. De rechtsbescherming door het EVRM in de administratieve en de jurisdictionele fase: kritische reflectie

In de veronderstelling dat de GAS-procedure het recht op een eerlijk proces eerbiedigt en dus bij het buiten beschouwing laten van de visie dat een opportuniteitsstoets noodzakelijk is om over de volle rechtsmacht te beschikken, blijft de impressie toch voortbestaan dat er juridisch gezien iets wringt. Dit is verstaanbaar omdat er, los van de ‘voorwerking’ van drie waarborgen, geen doorwerking is van artikel 6 EVRM in de administratieve fase en omdat “*er [...] wel degelijk een weg naar de rechter [is], maar de eerstelijnsbestrafing [...] door de gemeente [gebeurt].*”⁴³⁵ De sanctionerend ambtenaar is nu eenmaal geen rechter maar is een orgaan van de uitvoerende macht. Sterker nog, aangezien de sanctionerend ambtenaar niet enkel over de sanctie op zich maar eveneens over de opportuniteit van de sanctieoplegging beslist, neemt hij niet enkel de rol van rechter op zich maar eveneens de rol van openbaar ministerie.⁴³⁶ De scheiding der machten wordt door gemeentelijke administratieve sanctionering weggewuifd. P. DE HERT, K. MEERSCHAUT en S. GUTWIRTH gaan hierop in door te stellen dat “*wanneer het vervolgingsbeleid en de individuele ‘rechtspraak’ samenvallen in de handen van één ambtenaar [...] een essentiële check and balance [verdwijnt]. De ‘rechtspraak’ wordt dan kwetsbaar voor instrumentalisering.*”⁴³⁷ Als de administratief vervolgte geen beroep instelt, bestaat er geen enkele jurisdictionele controle op de opgelegde gemeentelijke administratieve sanctie. Het klopt dat dit gebrek aan rechterlijke controle in beginsel geldt voor iedere overheidshandeling, maar in het kader van gemeentelijke administratieve sancties, waar de mogelijkheid tot rechterlijke controle een bestaansvoorwaarde is voor het gehele systeem, is dit toch frappanter. Dat de GAS-wet de mogelijkheid tot beroep aanreikt en dat “*een regeling die de kosten ten laste van een van de partijen legt, [...] op zich geen afbreuk [doet] aan het recht op toegang tot de rechter*”⁴³⁸, klopt, maar “*die beperkingen [mogen] geen afbreuk doen aan de essentie zelf van het recht op toegang tot een rechter.*”⁴³⁹ Gelet op de relatief geringe bedragen van de GAS-boetes, is het voor de administratief vervolgte afschrikwekkend om zich op de rechterlijke controle te beroepen.⁴⁴⁰ De herhaaldelijk in de rechtsleer geponeerde stelling ‘dat er een laagdrempelig hoger beroep openstaat tegen een opgelegde gemeentelijke administratieve sanctie’⁴⁴¹, is bijgevolg krom. In het licht van de bedragen van de GAS-boetes is het beroep lang niet zo laagdrempelig als wordt beweerd, integendeel. Er bestaat een kennelijke wanverhouding tussen de kosten die een beroep met zich meebrengt, zeker indien de overtreder in het ongelijk wordt gesteld, en de GAS-boete

⁴³⁵ P. DE HERT e.a., “Democratie en rechtsbescherming”, (1) 5.

⁴³⁶ P. DE HERT e.a., “Democratie en rechtsbescherming”, (1) 5 en (87) X., “Gemeentelijke Administratieve Sancties. Standpunt & Aanbevelingen - Liga voor Mensenrechten”, www.mensenrechten.be/bestanden/uploads/pdf/Liga_standpunt_en_aanbevelingen_GAS.pdf, 1-2.

⁴³⁷ P. DE HERT e.a., “Democratie en rechtsbescherming”, (1) 5.

⁴³⁸ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.43.4; L. VENY en B. WARNEZ, *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, 167.

⁴³⁹ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.43.3.

⁴⁴⁰ J. NOLF, “Het probleem is GAS, maar soms ook de ambtenaren”, *Juristenkrant* 2014, afl. 284, (10) 11.

⁴⁴¹ K. WEIS, “Grondwettelijk Hof interpreteert GAS-wet”, (125) 125; K. WEIS, “Grondwettelijk Hof verfijnt”, (2) 2; F. VROMAN, “De nieuwe GAS-Wet en het Grondwettelijk Hof: venit!, vidit!, vicit?” (noot onder GwH 23 april 2015), *TJK* 2015, afl. 3, (287) 289.

die wordt uitgeschreven.⁴⁴² Hierover stelt E. FLAMAND terecht het volgende: *“Een fundamenteel probleem is immers dat er – anders dan in de gewone klassieke strafprocedure – in de GAS-procedure een soort schuldvermoeden bestaat, waarvan de betrokkene zich slechts kan bevrijden door zelf het initiatief te nemen voor een gerechtelijke procedure. Tal van procedureregels dienen daarbij te worden gerespecteerd en buiten de verplichting een rolrecht te betalen bestaat er risico veroordeeld te worden tot een niet onaanzienlijke rechtsplegingsvergoeding. Het deed de politierechtbank van Brugge verzuchten: ‘Het komt de Rechtbank voor dat het kennelijk onredelijk zou zijn, en in ieder geval in dit dossier kennelijk onredelijk is, iemand die een administratieve sanctie aanvecht en in het ongelijk wordt gesteld, een rechtsplegingsvergoeding te doen betalen van liefst 1.200 euro. De facto houdt dit immers in dat men een zodanige drempel creëert dat niemand het nog zal aandurven hoger beroep in te leiden. Een basisrecht, nl. het recht om beroep aan te tekenen tegen een administratieve beslissing die een straf inhoudt in de zin van art. 6 EVRM, mag niet op kennelijk onredelijke manier worden beknot.’”*⁴⁴³ In de praktijk zal een rechterlijke controle echter meestal ontbreken: een globale beroepsgraad van 1,79 procent⁴⁴⁴ maakt het pad vrij voor de uitvoerende macht om *quasi* ongecontroleerd strafrechter te spelen.⁴⁴⁵ De formulering van G. GUEDENS dat *“de beroepsgraad [...] beperkt te noemen”* is, is alleszins een *understatement*.⁴⁴⁶ Die 1,79 procent zal hoogstwaarschijnlijk niet enkel zijn ingegeven door een financiële drempel. Misschien doet de sanctionerend ambtenaar zijn werk gewoonweg niet zo slecht. Misschien vindt de burger dat hij terecht wordt beboet en stelt hij daarom geen beroep in. Hoe dan ook blijft de financiële ontmoediging in elk geval groot, eveneens voor de enkeling die meent ten onrechte te zijn gesanctioneerd en het wel aandurft om in beroep te gaan. E. VAN GOOL poneert: *“Bij het organiseren van een ‘minisanctierecht’ zoals GAS, hoort eigenlijk de verplichting een daarmee proportioneel en toegankelijk beroepsmiddel te voorzien. [...] Het GAS-systeem in zijn globaliteit is ook gebaat bij een voldoende hoog percentage aan beroepen, die als ultieme kwaliteitswaarborg gelden en de sanctionerende overheden kunnen bijsturen waar nodig.”*⁴⁴⁷ Een beperking van het rolrecht en de rechtsplegingsvergoeding zou ervoor zorgen dat overtreders, in het bijzonder minder gegoede burgers, zich wel een rechterlijke controle kunnen veroorloven. In het kader van de rechtsbescherming van de burger zou die verlaging van de financiële drempels een goede evolutie zijn. Een stijging van het aantal ingestelde beroepen zou een stijging van de rechterlijke controle op het sanctionerende bestuur meebrengen. Dit zou tot gevolg

⁴⁴² J. NOLF, “Het probleem is GAS, maar soms ook de ambtenaren”, *Juristenkrant* 2014, afl. 284, (10) 11.

⁴⁴³ E. FLAMAND, “Mirabeau revisited”, (37) 45.

⁴⁴⁴ Bij de tabellering van het aantal beroepen tegen gemeentelijke administratieve sancties laat het tweejaarlijks verslag op pagina 15 de antwoorden met percentages gelijk aan nul buiten beschouwing: *“Indien daarentegen enkel de antwoorden met percentages andere dan 0 % in aanmerking genomen worden voor de berekening, dan bedraagt het globale percentage beroepsdossiers 6,55 %.”* Waarom de 0% achterwege zou moeten worden gelaten blijft mij een raadsel. Dat het irrelevante cijfer van 6,55% dan nog in de samenvattende tabel wordt opgenomen in plaats van het juiste aantal van 1,79% is enkel misleidend; FOD Binnenlandse Zaken – Algemene Directie Veiligheid en Preventie, “Tweejaarlijks verslag over de toepassing van de GAS-wet”, www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/burgers/documents/gas_rapport_nl.pdf, 15.

⁴⁴⁵ G. GEUDENS, “GAS-wet heeft wel bestaansrecht”, *Juristenkrant* 2009, afl. 192, (12) 12.

⁴⁴⁶ G. GEUDENS, “Eerste rapport over GAS-wet is een feit”, *Juristenkrant* 2016, afl. 324, (1) 1 en 3.

⁴⁴⁷ E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 182.

hebben dat onwettige en onevenredige gemeentelijke administratieve sancties vaker kunnen worden gecorrigeerd.

Bij de jurisdictionele fase – op het vlak van het hoger beroep – bestaat er onduidelijkheid rond de thematiek van volle rechtsmacht. Daarentegen is er, los van die controverse, wel degelijk voorzien in een vorm van rechtsbescherming tegen de gemeentelijke administratieve sancties. Dit kan uiteraard enkel worden toegejuicht. Evenwel, door het ontbreken van een specifiek voor gemeentelijke administratieve sancties uitgewerkte rechtsbescherming, heeft de rechtsbescherming volgens J. PUT “*veel weg van een slecht gesneden puzzel*”.⁴⁴⁸ Die rechtsbescherming kan ongetwijfeld worden versterkt. Het is een spijtige zaak dat er onzekerheid heerst over het al dan niet hebben van volle rechtsmacht in de beroepsprocedures tegen gemeentelijke administratieve sancties en er moet duidelijkheid worden geschapen. Dit zou niet enkel een vooruitgang zijn voor de rechtsonderhorige maar zou ook de rechtscolleges zelf ten goede komen, zoals de Raad van State, zodat die hun rechtsmacht niet langer moeten verdedigen. De rechtsonderhorige is in elk geval gebaat met een zo volledig mogelijke rechtsmacht. Immers, hoe voller de rechtsmacht, hoe meer controle op de sanctionerend ambtenaar of het college van burgmeester en schepenen en hoe minder mogelijkheid tot willekeur en verschil in behandeling tussen burgers. Dit komt het vertrouwen van de burger in het systeem van gemeentelijke administratieve sanctionering alleen maar ten goede. De rechtspraak van het EHRM in aanmerking genomen, ligt de oplossing voor de onzekerheid in het toekennen van een opportuniteitsstoets aan de beroepsinstanties waardoor ze een onbetwiste volle rechtsmacht zouden hebben. Die oplossing is uiteraard niet zo vanzelfsprekend. Er bestaat een precair evenwicht tussen de vereiste dat een rechter met volle rechtsmacht een opportuniteitsstoets moet kunnen doorvoeren en de scheiding der machten in België. Om het met een wiskundige term te verduidelijken zijn beide aspecten ‘omgekeerd evenredig’: hoe meer de GAS-procedure tegemoet komt aan de vereiste van een opportuniteitsstoets, hoe minder de scheiding der machten wordt gerespecteerd, en omgekeerd. Echter, een expliciete toekenning is bovendien niet eens nodig. De gereserveerde beroepsrechter die zich aan de ene kant van het voormeld spectrum bevindt door zich erg terughoudend op te stellen en louter een wettigheidstoets door te voeren, kan evengoed het recht op een eerlijk proces vooropstellen door zich naar de andere kant van het spectrum te begeven. Dit zou tot gevolg hebben dat de rechter *de facto* bijna zou overgaan tot een opportuniteitsstoets. De GAS-procedure zou hierdoor in ieder geval in overeenstemming zijn met de vereiste van een beroepsmogelijkheid bij een rechter met volle rechtsmacht en bijgevolg met het recht op een eerlijk proces in artikel 6 EVRM.

In ieder geval staat het vast dat dergelijke beroepspercentages en de onzekerheid over de rechtsmacht van de beroepsinstanties allesbehalve bemoedigend zijn in een systeem waar “*de mogelijkheid van rechterlijke toetsing in beroep [...] essentieel [is] [...] voor de rechtmatigheid van het gehele systeem*”.⁴⁴⁹ De bestuurlijke overheid ontsnapt bij

⁴⁴⁸ J. PUT, “Rechtshandhaving”, (1195) 1209.

⁴⁴⁹ K. WEIS, “Grondwettelijk Hof interpreteert GAS-wet”, (125) 126; K. WEIS, “Grondwettelijk Hof verfijnt”, (2) 2; E. VAN GOOL, *De GAS-procedure*, 57; G. GEUDENS, “GAS-wet heeft wel bestaansrecht”, *Juristenkrant* 2009, afl. 192, (12) 12.

gemeentelijke administratieve sanctionering aan een groot deel van strenge vereisten die een strafprocedure met zich meebrengt en kan genieten van een soepele en snelle handhavingsprocedure. De rechtsonderhorige daarentegen kan, ook al wordt een gemeentelijke administratieve sanctie gekwalificeerd als strafrechtelijk en vallend onder artikel 6 EVRM, in de praktijk toch niet in elk geval en op ieder moment van alle waarborgen van datzelfde artikel genieten. Dit blijft te betreuren. T. VANDER BEKEN slaat de nagel op de kop: *“Een administratieve sanctionering die enkel de voordelen van het strafrecht wil (sancties opleggen), maar niet de nadelen (waarborgen voor de overtreder) ervan, komt onvermijdelijk in de problemen.”*⁴⁵⁰ Die toegevendheid is allesbehalve terug te vinden in strafzaken. Daar moet élk rechtscollège aan de vereisten van artikel 6 EVRM voldoen en kan een hoger beroep bij een rechtscollège dat wel aan die voorwaarden voldoet, een niet-naleving van artikel 6 EVRM door een lager rechtscollège niet legitimeren.⁴⁵¹

⁴⁵⁰ T. VANDER BEKEN, “Meer met minder?”, (65) 72.

⁴⁵¹ K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling*, 52.

HOOFDSTUK 3. Samengevat

DEEL III onderzoekt de rol van het recht op een eerlijk proces van artikel 6 EVRM bij gemeentelijke administratieve sancties.

Hoofdstuk één behandelt de kwalificatie van een gemeentelijke administratieve sanctie als een strafsanctie in de zin van artikel 6 EVRM. Om het al dan niet strafrechtelijk karakter van een administratieve sanctie te bepalen heeft het EHRM de Engel-criteria ontwikkeld. Die drie criteria zijn de internrechtelijke kwalificatie van de inbreuk of de procedure, de aard of het karakter van de inbreuk en de ernst en aard van de sanctie. Het EHRM werkt de criteria verder uit in zijn rechtspraak: in het arrest Öztürk/Duitsland stelt het EHRM dat het tweede en derde criterium beslissend zijn, het arrest Lütz/Duitsland houdt in dat het tweede en derde criterium alternatief zijn en niet cumulatief en het EHRM oordeelt in zijn arrest Bendenoun/Frankrijk dat als de alternatieve toetsing zorgt voor een niet-toepassing van artikel 6 EVRM, de cumulatieve toepassing alsnog moet worden nagegaan. Onder andere het arrest Lauko/Slowakije, Ravensborg/Zweden en Putz/Oostenrijk dragen eveneens bij tot de *fine-tuning* van de Engel-criteria.

In hoofdstuk twee wordt de Belgische rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties geëvalueerd in het licht van het EVRM. Indien een gemeentelijke administratieve sanctie strafrechtelijk is in de zin van artikel 6, zijn de waarborgen die dat artikel vooropstelt te respecteren tijdens de GAS-procedure. Het EHRM laat in zijn arrest Öztürk/Duitsland voor het eerst toe dat er pas tijdens de beroepsprocedure aan artikel 6 EVRM wordt voldaan op voorwaarde dat het rechtscollège aan de waarborgen van artikel 6 EVRM tegemoet komt en bovendien over volle rechtsmacht beschikt. Toch zijn er reeds tijdens de administratieve fase drie waarborgen in acht te nemen. De niet-naleving ervan kan ervoor zorgen dat de waarborgen illusoir worden, wat op zijn beurt een weerslag kan hebben op de geldigheid van de eventuele jurisdictionele beroepsprocedure. Die 'voorwerking' speelt bij het recht op de behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn, de rechten van verdediging en het vermoeden van onschuld. *Grosso modo* eerbiedigt de administratieve fase die drie waarborgen, maar er is ruimte voor verbetering. Zo is bijvoorbeeld het ontbreken van een wettelijke verjaringstermijn ten aanzien van verkeersinbreuken, het sluiten van een inrichting en het schorsen en intrekken van een vergunning door het college van burgemeester en schepenen een tekort van de GAS-wet dat het gevoel van willekeur in de hand werkt en de rechtsbescherming beknot. Een tweede voorbeeld is dat de GAS-wet geen gewaarborgde 'voorwerking' kent inzake de rechten van verdediging bij de sluiting van een inrichting of de schorsing of intrekking van een vergunning. De overtreder moet evenwel verplicht worden gehoord. Een wettelijke regeling zou uiteraard positief worden onthaald.

Na het doorlopen van de administratieve fase heeft de overtreder de mogelijkheid tot het instellen van een jurisdictioneel beroep bij, naargelang het geval, de politierechtbank, de jeugdrechtbank of de Raad van State. De drie beroepsprocedures moeten enkel worden getoetst aan het recht op toegang tot een rechter met volle rechtsmacht aangezien het vaststaat dat de beroepsprocedures op jurisdictioneel vlak aan artikel 6 EVRM voldoen. De bevoegdheden die een rechter met volle rechtsmacht moet hebben, zijn uit te splitsen in, enerzijds, de beslissingsbevoegdheid en, anderzijds, de toetsingsbevoegdheid. Voor de beslissingsbevoegdheid volstaat een vernietiging met duidelijkheid over de gevolgen van een vernietiging via het gezag van gewijsde en het vernietigingsmotief, via een injunctie of via een eigenlijke hervormingsbevoegdheid, opdat er sprake zou kunnen zijn van volle rechtsmacht. Substitutie is niet vereist. De toetsingsbevoegdheid houdt in ieder geval een feitenbeoordeling, een legaliteitsbeoordeling en een evenredigheidstoets in. Over de vraag of een opportuniteitsbeoordeling eveneens tot de toetsingsbevoegdheid behoort en noodzakelijk is om volle rechtsmacht te hebben, heerst er evenwel verdeeldheid: die toets is immers alarmerend in het licht van de scheiding der machten. Een eerste visie houdt in dat volle rechtsmacht in de zin van artikel 6 EVRM geen opportuniteitstoets behelst; in die visie respecteert de GAS-procedure het recht op een eerlijk proces van artikel 6 EVRM. Een tweede strekking impliceert daarentegen dat er een opportuniteitstoets is vereist bij volle rechtsmacht; in de tweede visie zorgt het ontbreken van een opportuniteitstoets bij de politie- en jeugdrechtbank en de Raad van State voor een gebrek aan volle rechtsmacht en bijgevolg voor een schending van artikel 6 EVRM. Het tweede hoofdstuk maakt bijgevolg de rol van artikel 6 EVRM bij gemeentelijke administratieve sancties duidelijk en toont aan dat er twee visies zijn met elk een ander gevolg voor de rechtsbescherming.

Op het einde van het tweede hoofdstuk worden er ten slotte in een kritische reflectie twee opmerkingen geformuleerd over de administratieve en jurisdictionele fase. *Vooreerst* speelt de sanctionerend ambtenaar, als orgaan van de uitvoerende macht, de rol van rechter én van openbaar ministerie. In die taakverdeling is er van een scheiding der machten aldus geen sprake. Indien er geen hoger beroep wordt ingesteld – wat in 98,21 procent van de gevallen zo is – is er helaas geen rechterlijke controle op de opgelegde gemeentelijke administratieve sanctie, wat toelaat dat de uitvoerende macht ongebreideld sancties met een strafrechtelijk karakter oplegt. Dit gebrek aan beroepen komt in ieder geval deels door de kennelijke wanverhouding tussen de GAS-boetes en de kosten verbonden aan de rechtspleging die een afschrikwekkend ingrediënt zijn van het hoger beroep. Een vermindering van de financiële barrières zou de rechtsbescherming van de overtreder ten goede komen. *Ten tweede* is het een spijtige zaak dat er onduidelijkheid heerst over het feit of de politie- en jeugdrechter en de Raad van State al dan niet volle rechtsmacht hebben. *Idealiter* wordt er tegemoet gekomen aan het standpunt van het EHRM door het de beroepsinstanties mogelijk te maken een opportuniteitstoets door te voeren. De gereserveerde beroepsrechter, met name de rechter die louter een wettigheidstoets doorvoert en een opportuniteitstoets uit de weg gaat, kan evenwel ook zelf stappen ondernemen door zijn houding te veranderen en *de facto* vrijwel een opportuniteitstoets door te voeren. Er moet licht worden geschapen in de duisternis, hoewel het precair evenwicht tussen de scheiding der machten en de opportuniteitstoets dit allesbehalve gemakkelijk maakt. Het uiterst laag

beroepspercentage en de onzekerheid over de volle rechtsmacht zijn niet wenselijk in het stelsel van gemeentelijke administratieve sanctionering, waar de mogelijkheid van rechterlijke controle onontbeerlijk is voor de rechtmatigheid ervan: “*la répression administrative n'est admissible que si elle est sujette à contrôle juridictionnel.*”⁴⁵²

⁴⁵² D. YERNAULT, “Les sanctions administratives communales”, (34) 42; K. WEIS, “Grondwettelijk Hof interpreteert GAS-wet”, (125) 126.

Conclusie

De onderzoeksvraag waarop deze masterproef een antwoord wou geven, houdt verband met de rol van het EVRM, in het bijzonder artikel 6, bij gemeentelijke administratieve sancties. Sinds de invoering van gemeentelijke administratieve sancties in 1999 wordt er tot op heden door de gemeenten gretig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op gemeentelijk vlak administratief te sanctioneren. Waar de kwalificatie van sancties als gemeentelijke administratieve sancties het instrument lijkt om de strafrechtelijke waarborgen te omzeilen, heeft het EHRM dit – gelukkigerwijs – doorkruist. De rechtspraak van het EHRM dwarsboomt die intentie door administratieve sancties als strafrechtelijk te kwalificeren. Dit heeft tot gevolg dat de waarborgen van onder andere artikel 6 EVRM moeten worden gerespecteerd. Los van de strafrechtelijke kwalificatie en bijhorende waarborgen, moet er eveneens een aantal andere artikelen van het EVRM worden gerespecteerd bij het uitvoeren van een gemeentelijke administratieve sanctie. De bespreking van beide *topics* schept duidelijkheid betreffende de onderzoeksvraag waarop deze masterproef een antwoord wil bieden, te weten wat de rol is van het EVRM bij gemeentelijke administratieve sancties. Wat het recht op een eerlijk proces uit artikel 6 EVRM betreft, wordt het antwoord gegeven in DEEL III, inzake de overige relevante artikelen in DEEL II.

De rol van het EVRM bij gemeentelijke administratieve sancties is duidelijk: het EVRM, en in het bijzonder het recht op een eerlijk proces van artikel 6, zorgt voor een groot aantal waarborgen die moeten worden nageleefd bij gemeentelijke administratieve sanctionering. De GAS-wet van 24 juni 2013 schrijft een uitgebreide GAS-procedure voor, bestaande uit een administratieve fase die door de wetgever is doorspekt met velerlei waarborgen voor de overtreder, zoals de mogelijkheid tot inzage van het dossier, de gelegenheid om te worden gehoord, de kans om hoger beroep in te stellen, ... en desgevallend een jurisdictionele beroepsfase. Het valt niet te ontkennen dat de wetgever de rechtsbescherming in ieder geval indachtig is geweest. Dat daargelaten staat het eveneens vast dat de administratieve fase in de GAS-procedure minder waarborgen herbergt dan de jurisdictionele fase. De waarborgen van artikel 6 EVRM kennen geen rechtstreekse toepassing op de administratieve fase van de GAS-procedure. Opdat de behandeling van een zaak binnen een redelijke termijn, de rechten van verdediging en het vermoeden van onschuld niet illusoir zouden zijn gedurende de jurisdictionele fase, kennen die waarborgen evenwel een ‘voorwerking’ naar de administratieve fase. Die waarborgen moeten bijgevolg bij het bewandelen van beide ‘wegen’ worden nageleefd. De GAS-wet kent verschillende momenten in de administratieve fase die de naleving van die drie waarborgen ruggensteunen. De ‘voorwerking’ van de behandeling van een zaak binnen een redelijke termijn, de rechten van verdediging en het vermoeden van onschuld wordt dan ook *grosso modo* geëerbiedigd in de administratieve fase van de GAS-procedure. Dat er slechts een dergelijke voorwerking is van die drie beginselen en dat artikel 6 EVRM niet integraal speelt in de administratieve fase, vormt geen probleem voor het EHRM. De waarborgen van artikel 6 moeten volgens het EHRM enkel worden

geëerbiedigd in de jurisdictionele fase en niet reeds tijdens de administratieve fase indien er een beroepsmogelijkheid bestaat voor de overtreder bij een rechter die voldoet aan de voorwaarden van artikel 6 EVRM en die bovendien over volle rechtsmacht beschikt. Dit is waar het schoentje wringt... Over de betekenis van die volle rechtsmacht, en meer bepaald over de vraag of het doorlichten van de opportuniteit van de oplegging van een gemeentelijke administratieve sanctie deel uitmaakt van de toetsingsbevoegdheid, bestaat er controverse. Een eerste visie houdt in dat de opportuniteitstoets geen onderdeel is van de toetsingsbevoegdheid, waardoor de politie- en jeugdrechter en de Raad van State volle rechtsmacht hebben. Een tweede strekking daarentegen – hoewel het EHRM onder bepaalde voorwaarden een *sufficient jurisdiction* aanvaardt – houdt in dat, opdat de rechter een volwaardige toetsingsbevoegdheid en bijgevolg volle rechtsmacht zou hebben, hij de opportuniteit van de gemeentelijke administratieve sanctie wél kan toetsen. In dat opzicht volstaat de toetsingsbevoegdheid van de politie- en jeugdrechter en de Raad van State niet om over volle rechtsmacht te spreken, wat onverenigbaar is met het recht op een eerlijk proces van artikel 6 EVRM. *Summa summarum*: de GAS-procedure is volgens de eerste visie juridisch gezien compatibel met het recht op een eerlijk proces van artikel 6 EVRM. In de tweede visie daarentegen is er door het gebrek aan opportuniteitstoetsing sprake van een miskenning van het recht op een eerlijk proces van artikel 6. Wat de overige waarborgen van artikel 6 EVRM tijdens de jurisdictionele procedure betreft, surft de GAS-wet mee op de procedures bij de politie- en jeugdrechtbank en de Raad van State waarvan wordt aangenomen dat ze voldoen aan de vereisten van artikel 6.

Een optioneel hoger beroep ten aanzien van gemeentelijke administratieve sancties – een beroep dat in verhouding tot de GAS-boete het risico meebrengt op zware financiële implicaties – zorgt er voor dat er in 98,21 procent van de gevallen geen rechterlijke controle bestaat op de gemeentelijke administratieve sancties. Een verlaging van de financiële drempels en een toekenning van een opportuniteitstoets aan de beroepsinstanties zou ervoor zorgen dat de GAS-procedure in ieder geval in overeenstemming is met het recht op een eerlijk proces. Meer nog, van een echte toekenning moet er zelfs geen sprake zijn. De gereserveerde beroepsrechter die zich beperkt tot een wettigheidstoetsing kan zich herbezinnen en zich naar de andere kant van het hiervoor besproken spectrum begeven. Hierdoor zou hij *de facto* bijna overgaan tot een opportuniteitstoets, hetgeen zou zorgen voor een overeenstemming van de GAS-procedure met artikel 6 EVRM. Dit zou de rechtsbescherming van de administratief vervolgte ten aanzien van de bestuurlijke overheden opkrikken en ervoor zorgen dat de burger het systeem van gemeentelijke administratieve sanctionering minder met argusogen gadeslaat. In ieder geval blijft dit hoe dan ook een moeilijke oefening in het licht van de scheiding der machten.

Bibliografie

Wetgeving

Europeesrechtelijke normen

- Verdrag 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.
- Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.
- Protocol nr. 4 bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, tot het waarborgen van bepaalde rechten en vrijheden die niet reeds in het Verdrag en in het Eerste Protocol daarbij zijn opgenomen.
- Protocol nr. 7 bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.
- Protocol nr. 12 bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

Akten van de wetgevende machten

- Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013.
- Decreet van 21 juni 2013 houdende wijziging van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, wat de beroepstermijnen betreft, *BS* 19 juli 2013.
- Wetboek van economisch recht van 28 februari 2013, *BS* 29 maart 2013.
- Wet 1 juni 2011 tot instelling van een verbod op het dragen van kleding die het gezicht volledig dan wel grotendeels verbergt, *BS* 13 juli 2011.
- Sociaal Strafwetboek van 6 juni 2010, *BS* 1 juli 2010.
- Wet 15 mei 2007 tot instelling van de functie van gemeenschapswacht, tot instelling van de dienst gemeenschapswachten en tot wijziging van artikel 119bis van de nieuwe gemeentewet, *BS* 29 juni 2007.

- Wet 15 mei 2006 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het Wetboek van straffordering, het Strafwetboek, het Burgerlijk Wetboek, de nieuwe gemeentewet en de wet van 24 april 2003 tot hervorming van de adoptie, *BS* 2 juni 2006.
- Wet 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, *BS* 29 juli 2005.
- Wet 17 juni 2004 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, *BS* 23 juli 2004.
- Wet 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 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999.
- Wet 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, *BS* 3 februari 1999.
- Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991.
- Wet 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, *BS* 29 mei 1990.
- Gecoördineerde wetten op de Raad van State van 11 juli 1973, *BS* 21 maart 1973.
- Wetboek van 3 juli 1969 van de belasting over de toegevoegde waarde, *BS* 17 juli 1969.
- Wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken van 18 juli 1966, *BS* 2 augustus 1966.
- Besluitwet 29 december 1945 houdende verbod tot het aanbrengen van opschriften op den openbaren weg, *BS* 4 januari 1946.
- Gemeentedecreet.
- Gerechtelijk Wetboek.
- Nieuwe Gemeentewet.

Koninklijke besluiten

- KB 9 maart 2014 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties voor de overtredingen betreffende het stilstaan en het parkeren en voor de overtredingen betreffende de verkeersborden C3 en F 103, vastgesteld met automatisch werkende toestellen, *BS* 20 juni 2014.

Gemeentelijke besluiten

- Algemeen politiereglement van de stad Brussel en de gemeente Elsene, www.brussel.be/algemeen-politiereglement.
- Codex politiereglementen stad Gent gesanctioneerd met een gemeentelijke administratieve sanctie, www.stad.gent/sites/default/files/page/documents/Codex%20politiereglementen%20GAS_versie%2020170223.pdf.
- Code van politiereglementen van de stad Antwerpen, www.assets.antwerpen.be/srv/assets/api/download/92d1ce20-e5cf-4a54-9327-8a9d485d0f8a/code_van_politiereglementen.pdf.

Omzendbrieven

- Omz. 22 juli 2014 waarbij uitleg verschaft wordt bij de nieuwe regelgeving aangaande de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 8 augustus 2014.
- Omz. 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.
- Omz. 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.

Vorbereidende documenten

- Adv.RvS nr. 52.585/2 bij de wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013.
- Adv.RvS nr. 2031/4 bij de wet tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 10 juni 1999.

- Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St. Kamer* 2012-13, nr. 2712/001.
- Memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *Parl.St. Kamer* 1998-99, nr. 2031/1.

Rechtspraak

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM 4 maart 2014, nr. 18640/10, Grande Stevens/Italië.
- EHRM 27 september 2011, nr. 43509/08, A. Menarini Diagnostics S.R.L./Italië.
- EHRM 21 juli 2011, nr. 32181/04 and 35122/05, Sigma Radio Television LTD/Cyprus.
- EHRM 10 februari 2009, nr. 14939/03, Sergey Zolotukhin/Rusland.
- EHRM 12 april 2007, nr. 66455/01, Bulinwar Ood en Hrusanov/Bulgarije.
- EHRM 23 november 2006, nr. 73053/01, Jussila/Finland.
- EHRM 6 september 2005, nr. 61406/00, Gurepka/Oekraïne.
- EHRM 16 november 2004, nr. 53371/99, Canady/Slowakije.
- EHRM 4 maart 2004, nr. 47650/99, Silvester's Horeca Service/België.
- EHRM 9 oktober 2003, nr. 39665/98 and 40086/98, Ezech and Connors/Verenigd Koninkrijk.
- EHRM 21 mei 2003, nr. 34619/97, Janosevic/Zweden.
- EHRM 29 mei 2001, nr. 37950/97, Franz Fischer/Oostenrijk.
- EHRM 13 februari 2001, nr. 29731/96, Krombach/Frankrijk.
- EHRM 23 september 1998, nr. 68/1997/852/1059, Malige/Frankrijk.
- EHRM 2 september 1998, nr. 5/1998/908/1120, Kadubec/Slowakije.
- EHRM 2 september 1998, nr. 4/1998/907/1119, Lauko/Slowakije.
- EHRM 30 juli 1998, nr. 84/1997/868/1080, Oliveira/Zwitserland.
- EHRM 26 januari 1996, nr. 57/1994/504/586, Putz/Oostenrijk.
- EHRM 23 oktober 1995, nr. 15523/89, Schmutz/Oostenrijk.
- EHRM 10 februari 1995, nr. 15175/89, Allenet de Ribemont/Frankrijk.
- EHRM 23 maart 1994, nr. 14220/88, Ravensborg/Zweden.
- EHRM 24 februari 1994, nr. 12547/86, Bendenoun/Frankrijk.
- EHRM 24 november 1993, nr. 13972/88, Imbrioscia/Zwitserland.
- EHRM 29 april 1988, nr. 10328/83, Belilos/Zwitserland.
- EHRM 25 augustus 1987, nr. 9912/82, Lutz/Duitsland.
- EHRM 21 februari 1984, nr. 8544/79, Öztürk/Duitsland.
- EHRM 10 februari 1983, nr. 7299/75 en 7496/76, Albert and Le Compte/België.
- EHRM 23 juni 1981, nr. 6878/75; 7238/75, Le Compte, Van Leuven and De Meyere/België.
- EHRM 8 juni 1976, nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Engel and others/Nederland.

Grondwettelijk Hof

- GwH 9 februari 2017, nr. 16/2017.
- GwH 23 april 2015, nr. 45/2015.
- GwH 23 april 2015, nr. 44/2015.
- GwH 17 september 2009, nr. 139/2009.
- GwH 28 februari 2008, nr. 28/2008.
- GwH 24 februari 1999, nr. 22/99

Hof van Cassatie

- Cass. 8 december 2011, AR C.10.0521.N.
- Cass. 24 januari 2002, AR C.00.0234.N, C.00.0442.N
- Cass. 5 februari 1999, AR C.97.0441.N.

Raad van State

- RvS 10 juli 2012, nr. 220.242, Leemans.
- RvS 6 juli 2012, nr. 220.208, BVBA Transport Sioen Roger en zonen.
- RvS 13 januari 1998, nr. 70.643, Vanden Breeden.
- RvS 27 november 1996, nr. 63.300, De Herdt.
- RvS 22 november 1994, nr. 50.287, b.v.b.a. The Box.

Politierechtbanken

- Pol. Antwerpen (afd. Mechelen) 22 januari 2016, AR 15A8390.
- Pol. Vilvoorde 5 september 2013, AR 12A253.
- Pol. Brussel (4^e k.) 26 januari 2011.
- Pol. Maaseik 12 juni 2006, onuitg.

Rechtsleer

Boekwerken

- BOES, M., *Administratieve sancties en art. 6 EVRM in België*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1989, 36 p.
- BOES, M., *Bestuursrecht*, Leuven, Acco, 2010, 208 p.
- BURGORGUE-LARSEN, L., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso éditions, 2015, 302 p.

- DEBEN, L., *De optimale inrichting van de verkeersboete in België en Nederland vanuit een strafrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief: een juridische en rechtseconomische analyse*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 404 p.
- McBRIDE, J., *Human rights and criminal procedure. The case law of the European Court of Human Rights*, Straatsburg, Council of Europe Publishing, 2009, 398 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.
- SCHRAM, F. en LIEVENS, J., *Gemeentelijke administratieve sancties: een antwoord op overlast?*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 218 p.
- VANDAELE, A., *De volle rechtsmacht bij de beoordeling van bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 2014, 112 p.
- VANDE CASTEELE, P., *Rechtsbescherming tegen de overheid (1930-2005) in verdragsrechtelijk perspectief. Militaire tuchtstraffen en toegang tot een rechter*, onuitg. doctoraatsthesis Rechten KU Leuven, 2009, 650 p.
- VAN GOOL, E., *De GAS-procedure. Rechtsbescherming bij gemeentelijke administratieve sancties*, Gent, Larcier, 2015, 268 p.
- VANDE LANOTTE, J. en CEREXHE, E., *De motiveringsplicht van bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 1992, 45 p.
- VAN WIJK, H., KONIJNENBELT, W. en VAN MALE, R., *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer, Kluwer, 2014, 934 p.
- VENY, L. en WARNEZ, B., *Decentralisatie van bestuurlijke ordehandhaving*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2015, 229 p.
- WARNEZ, B., *Gemeentelijk zakboekje bestuur 2017*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, 705 p.

Bijdragen in verzamelwerken

- ADRIAANSE, P.C., BARKHUYSEN, T. en VAN EMMERIK, M.L., “Bestuurlijke punitieve sancties in Nederland in het licht van Europeesrechtelijke vereisten” in ANKAERT, E., PUT, J., ADRIAANSE, P.C., BARKHUYSEN T. en VAN EMMERIK, M.L., *Europeesrechtelijke eisen bij de toepassing van bestuurlijke punitieve sancties*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2006, 99-157.
- ALLEN, A., “Administratieve geldboeten: hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie” in X., *Publiekrecht. De doorwerking van het publiekrecht in het*

privaatrecht, Gent, Mys & Breesch, 1997, 265-314.

- ALLEWAERT, T., "Recente ontwikkelingen inzake gemeentelijke administratieve sancties: de wet van 24 juni 2013" in LIERMAN, S. (ed.), *Actualia gemeenterecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 29-68.
- ANKAERT, E. en PUT, J., "Bestuurlijke punitieve sancties in België in het licht van Europeesrechtelijke vereisten" in ANKAERT, E., PUT, J., ADRIAANSE, P.C., BARKHUYSEN T. en VAN EMMERIK, M.L., *Europeesrechtelijke eisen bij de toepassing van bestuurlijke punitieve sancties*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2006, 53-96.
- ANKAERT, E. en PUT, J., "Het EVRM en bestuurlijke punitieve sancties" in ANKAERT, E., PUT, J., ADRIAANSE, P.C., BARKHUYSEN T. en VAN EMMERIK, M.L., *Europeesrechtelijke eisen bij de toepassing van bestuurlijke punitieve sancties*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2006, 5-50.
- BILLIET, C., "Bestuurlijke geldboeten en de toets van de rechter: brede schets met klemtoon op omgevingsrecht" in VANDE LANOTTE, J., GOOSSENS, J. en CANNOOT, P. (eds.), *Rechtsbescherming in het Publiekrecht: kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen?*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, 43-93.
- BILLIET, C., "Het gemeentelijke instrumentarium ter bestrijding van de openbare overlast: duiding van een cocktail" in SANTENS, M. (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 89-105.
- BOSLY, H., "Les sanctions administratives" in BERNARD, D., CARTUYVELS, Y., GUILLAIN, C., SCALIA, D. en VAN DE KERCHOVE, M. (eds.), *Fondements et objectifs des incriminations et des peines en droit européen et international*, Limal, Anthemis, 2013, 545-562.
- BRUGGEMAN, I., "Verkeersgerelateerde administratieve sancties (GAS)" in X., *Postal Memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Mechelen, Wolters Kluwer, 1-220.
- DE GEYTER, L., "Een mensenrechtelijke benadering van het fenomeen van de bestuurlijke sancties" in SANTENS, M. (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 107-115.
- DE SCHEPPER, T., "Hoe verloopt de nieuwe procedure?" in DE SCHEPPER, T. (ed.), *De nieuwe gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, Politeia, 2014, 56-60.

- DE SCHEPPER, T., “Voorgeschiedenis” in DE SCHEPPER, T. (ed.), *De nieuwe gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, Politeia, 2014, 29-35.
- DE SCHEPPER, T., “Wat zijn de krachtlijnen van de nieuwe GAS-wet?” in DE SCHEPPER, T. (ed.), *De nieuwe gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, Politeia, 2014, 46-53.
- DE SMET, B., “Administratief sanctierecht voor minderjarigen” in VANDEPLAS, A., ARNOU, P. en VAN OVERBEKE, S. (eds.), *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2015, 5-40.
- DE SMET, B., LATHOUWERS en J., RIMANQUE, “Artikel 6. Recht op eerlijk proces” in VANDE LANOTTE J. en HAECK, Y. (eds.), *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar. Volume I*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 386-518.
- DESMET, N., “GAS als onderdeel van een integraal veiligheidsbeleid” in DE SCHEPPER, T. (ed.), *De nieuwe gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, Politeia, 2014, 24-28.
- DE SUTTER, T., “De gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009” in DE SUTTER, T. (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 1-58.
- EECKHOUT, S., “GAS in het spanningsveld tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke aanpak van overlastfenomenen. Een politionele benadering” in DE SUTTER, T. (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans 1999-2009*, Brugge, Die Keure, 2010, 59-68.
- HEBBERECHT, P., “De lokale gemeentelijke bestrijding van openbare overlast in het kader van het federaal preventie- en veiligheidsbeleid” in SANTENS, M. (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 161-172.
- HUBEAU, B. en LANCKSWEERDT, E., “Bemiddeling (en ombudswerk?) als tegengewicht voor gewapend besturen” in SANTENS, M. (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 173-187.
- LEANZA, P., “Article 6 ECHR” in LEANZA, P. en PRIDAL, O., *The Right to a Fair Trial. Article 6 of the European Convention on Human Rights*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2014, 13-77.
- LEMMENS, P., “Enkele beschouwingen bij de zogenaamde “volle rechtsmacht” van de rechter bij de toetsing van administratieve sancties” in X., *Liber Amicorum Marc*

Boes, Brugge, Die Keure, 2011, 393-410.

- LUST, A. en LUST, S., "Het grondrecht op een rechter met volle rechtsmacht en de stedenbouwkundige herstellvordering" in VERBRUGGEN, F., VERSTRAETEN, R., VAN DAELE, D. en SPRIET, B. (eds.), *Strafrecht als roeping. Liber amicorum Lieven Dupont*, Leuven, Universitaire pers, 2005, 869-904.
- MAREEN, D., "De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties" in VENY, L. en DE VOS, N. (eds.), *Gemeentelijke Administratieve Sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 160-220.
- MAUS, M., "Fiscaal-administratieve sanctionering en rechtsbescherming" in MAUS, M. en ROZIE, M. (eds.), *Actuele problemen van het fiscaal strafrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 201-252.
- MOERMANS, E., "Hervorming van de wetgeving" in DE SCHEPPER, T. (ed.), *De nieuwe gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, Politeia, 2014, 36-44.
- RIBANT, D. en RASSON, A., "Les sanctions administratives à l'aune de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme" in GUILLAIN, C. en CARTUYVELS, Y. (eds.), *Les sanctions administratives communales*, Brussel, Die Keure, 2015, 125-144.
- RIMANQUE, K., "Art. 6 eerste lid EVRM" in DEPUYDT, P., ALLEMEERSCH, B., LINDEMANS, D. en RAES, S. (eds.), *Gerechtelijk recht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2002, 215-295.
- SCHUERMANS, F., "Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend-bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten" in SANTENS, M. (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, Die Keure, 2005, 21-66.
- SOTIS, C., "Les sanctions administratives du point de vue dynamique" in BERNARD, D., CARTUYVELS, Y., GUILLAIN, C., SCALIA, D., VAN DE KERCHOVE, M. (eds.), *Fondements et objectifs des incriminations et des peines en droit européen et international*, Limal, Anthemis, 2013, 563-576.
- THEUNIS, J., "De rechter geklemd tussen het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht?" in I. COOREMAN (ed.), *De wettigheidstoets van artikel 159 van de Grondwet*, Brugge, Die Keure, 2010, 153-227.
- VAN DEN HENDE, T., "De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties" in T. DE SUTTER (ed.), *Gemeentelijke administratieve sancties. Balans*

1999-2009, Brugge, Die Keure, 2010, 85-119.

- VANDER BEKEN, T., “Administratieve afhandeling, Anders en beter?” in X., *Het strafrechtssysteem in de Laatmoderniteit*, Mechelen, Kluwer, 2004, 119-136.
- VANDER BEKEN, T., “Minderjarigen en gemeentelijke administratieve sancties” in VENY, L. en DE VOS, N. (eds.), *Gemeentelijke Administratieve Sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 140-157.
- VAN HAEGENBORGH, G., “De politionele bevoegdheid van de gemeenteraad” in DUJARDIN, J. en SOMERS, W. (eds.), *Gemeenteraad. Bevoegdheden*, Brugge, Die Keure, 2011, 347-460.
- VENY, L. en DE VOS, N., “De gemeentelijke bestuurlijke sancties en de bestuurlijke procedures van sanctieoplegging” in VENY, L. en DE VOS, N. (eds.), *Gemeentelijke Administratieve Sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 60-137.
- VENY, L. en DE VOS, N., “Een inleidend overzicht inzake gewapend bestuur” in VENY, L. en DE VOS, N. (eds.), *Gemeentelijke Administratieve Sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 14-57.
- VERSTUYFT, D., “Rechtsbescherming en verweer” in VENY, L. en DE VOS, N. (eds.), *Gemeentelijke Administratieve Sancties*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 222-262.
- X. “De nieuwe GAS-procedures: stap voor stap toegelicht” in DE SCHEPPER, T. (ed.), *De nieuwe gemeentelijke administratieve sancties*, Brussel, Politeia, 2014, 61-188.

Tijdschriftartikelen

- ALLEN, A., “Naar een betere rechtsbescherming inzake administratieve geldboeten na de koerswijziging van het Hof van Cassatie in zijn arresten van 5 februari 1999”, *RW* 2000, 630-638.
- BAUWENS, T., PLEYSIER, S., VAN DEN BROECK T. en DE PAUW, E., “De nieuwe GAS-wet. Zuurstof of stikstof voor steden en gemeenten?”, *Orde dag* 2016, afl. 73, 4-10.
- BIJNENS, D., POTARGENT, S. en THEUNIS, J., “De toetsing aan grondrechten door het Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtspraak 2015”, *TBP* 2017, afl. 3, 114-165.
- BOUCHIRAB, N., DAMEN, M., DEBEN, M. en WEIS, K., “GAS-wetgeving minderjarigen”, *NJW* 2014, afl. 309, 722-731.

- BOULLART, S., “De ene volle rechtsmacht is de andere niet: over volle en minder volle rechtsmacht”, *CDPK* 2007, afl. bijzonder nummer, 246-273.
- CASTELAIN, S., “De gemeentelijke administratieve sanctie... A never ending story?”, *T.Gem.* 2005, afl. 1, 31-40.
- DECAIGNY, T., “Tegenspraak bij gemeentelijke administratieve sancties” (noot onder Pol. Vilvoorde 5 september 2013), *NJW* 2013, afl. 287, 665.
- DE GEYTER, L., “De controle van de civiele rechter op de opgelegde administratieve geldboete”, *TBP* 2001, 4-12.
- DE HERT, P., MEERSCHAUT K. en GUTWIRTH, S., “Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties”, *Panopticon* 2008, afl. 1, 1-10.
- DE SCHEPPER, T. en FAYAD, L., “Onbekend is onbemand. Een aantal ervaringen en ontwikkelingen uit de bestuurspraktijk als mogelijk antwoord op maatschappelijke vragen over het gemeentelijk administratief sanctierecht”, *Orde dag* 2016, afl. 73, 11-25.
- DE SMET, B., “Verschillen tussen straf(proces)recht en jeugdbeschermingsrecht”, *RW* 2005, afl. 30, 1161-1172.
- DE SUTTER, T., “Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid?”, *TBP* 2007, afl. 3, 131-150.
- DE SUTTER, T., “Lokale rechtshandhaving via administratieve sancties en minderjarigen”, *TJK* 2005, afl. 2, 62-79.
- DE VOS, N. en VENY, L., “Gemeentelijke bestuurlijke sancties ... een nieuwe mogelijkheid tot bestraffing van jongeren bij openbare overlast”, *RW* 2005, afl. 13, 481-495.
- DEVROE, E., “Last van overlast: volle G.A.S. vooruit?”, *Orde dag* 2003, afl. 24, 7-32.
- DUJARDIN, J., “Mogelijkheid van gemeentelijke administratieve sancties” (noot onder GwH 27 mei 2010), *T.Gem.* 2010, afl. 4, 262-263.
- FLACHET, I., “EVRM geldt ook voor GAS-boete”, *Juristenkrant* 2013, afl. 275, 3.
- FLAMAND, E., “Mirabeau revisited: de mens als geketende van zijn burgerschap”, *Orde dag* 2016, afl. 73, 37-46.

- GEUDENS, G., “De GAS-wet en rechterlijke toetsing: nood aan uniformiteit”, *Juristenkrant* 2011, afl. 232, 13.
- GEUDENS, G., “Eerste rapport over GAS-wet is een feit”, *Juristenkrant* 2016, afl. 324, 1 en 3.
- GEUDENS, G., “GAS-boetes voor kleine afvalinbreuken kunnen”, *Juristenkrant* 2010, afl. 212, 4-5.
- GEUDENS, G., “GAS-wet: geen zwaard van Damocles meer”, *Juristenkrant* 2015, afl. 311, 13.
- GEUDENS, G., “GAS-wet heeft wel bestaansrecht”, *Juristenkrant* 2009, afl. 192, 12.
- GEUDENS, G., “GAS-wet: over beeldvorming en realiteit”, *Juristenkrant* 2007, afl. 146, 5.
- GEUDENS, G., “Grondwettelijk Hof spreekt zich uit over verjaringstermijn GAS-wet”, *Juristenkrant* 2008, afl. 171, 4-5.
- GEUDENS, G., “Grondwettelijk Hof verduidelijkt aansprakelijkheid nummerplaathouder in GAS-wet”, *Juristenkrant* 2017, afl. 345, 2.
- GEUDENS, G., “Politierechter spreekt zich uit over sluierkwestie. Stad Maaseik mag boerka en niqaab verbieden” (noot onder Pol. Maaseik 12 juni 2006), *Juristenkrant* 2006, afl. 137, 17.
- GORIS, K., DUMORTIER, E. en PLEYSIER, S., “Het ‘probleemkind’ in de Belgische jeugdbescherming, een geschiedenis. Een geschiedenis van het ‘probleemkind’ in de Belgische jeugdbescherming (1912-2012)”, *Orde dag* 2012, afl. 58, 5-21.
- KEEREMAN, A., “GAS-ambtenaren geven tegengas”, *Juristenkrant* 2014, afl. 283, 8-9.
- KINDT, E., “De federale GAS-Wet en het recht op spelen – een onderzoek naar de overeenstemming van het begrip van de openbare overlast met de internationale mensenrechten”, *TBP* 2015, afl. 7, 368-383.
- LANCKSWEERDT, E., “Bemiddeling in het kader van de wetgeving op de gemeentelijke administratieve sancties: een unieke kans voor de gemeenten”, *T.Gem.* 2005, afl. 1, 41-59.
- LAVRYSEN, L., “Sluikstorten, GAS en DABM” (noot onder GwH 27 mei 2010), *NJW* 2010, afl. 233, 831-832.

- LESAGE, X., “Kleine milieuoverlast (eindelijk) sanctioneerbaar met GAS” (noot onder GwH 27 mei 2010), *T.Strafr.* 2010, afl. 5, 259-261.
- LUGENTZ, F., “Le principe non bis in idem et le cumul des sanctions administrative et penale à l’épreuve de la Cour constitutionnelle”, *RDPC* 2007, afl. 12, 977-1006.
- LUST, S., “Discriminatie tussen administratieve en strafrechtelijke sanctie”, *NJW* 2008, afl. 183, 439.
- MALEFASON, S., “De GAS-Wet: op het kruispunt van bestuurlijk sanctierecht en strafrecht”, *T.Strafr.* 2015, afl. 6, 330-355.
- MICHIELS, O., “Pas d’obstacle constitutionnel pour les sanctions administratives communales”, *Rev.Dr.ULg.* 2016, afl. 1, 79-99.
- MOUTON, A., “L’affaire est dans le SAC”, *J.dr.jeun.* 2013, afl. 324, 4-6.
- NINANE, G., “Le voile intégral et le pouvoir de police des autorités locales” (noot onder Pol. Brussel (4^e k.) 26 januari 2011), *JLMB* 2011, afl. 22, 1072-1074.
- NOLF, J., “Het probleem is GAS, maar soms ook de ambtenaren”, *Juristenkrant* 2014, afl. 284, 10-11.
- NOLF, J., “Schriftelijk advies d.d. 15 april 2013 van ere-vrederechter Jan Nolf aan de Kamercommissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt omtrent het wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties”, www.gasboetes.be/wp-content/uploads/2013/04/Advies-Kamercommissie-BZ-GAS-Nolf.pdf.
- OPFERGELT, A., “Lokale bemiddeling in de *spotlights*”, *Orde dag* 2016, afl. 73, 58-66.
- PUT, J., “Administratieve boeten, verzachtende omstandigheden en volle rechtsmacht: contradicties in de rechtspraak van het Arbitragehof?”, *TBP* 2002, afl. 10, 675-683.
- PUT, J., “De verhouding bestuur – rechter inzake administratieve sancties”, *AJT* 1996-97, 469-471.
- PUT, J., “Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht”, *RW* 2002, afl. 34, 1195-1209.
- SCHUERMANS, F., “Het hindernissenparcours van de gemeentelijke administratieve sancties: een status questionis”, *T.Strafr.* 2005, afl. 6, 405-42.

- TODTS, L., “Het evenredigheidsbeginsel bij administratieve sancties en politiemaatregelen: de ene evenredigheid is de andere niet?”, *T.Gem.* 2015, afl. 4, 263-266.
- VAN DEN HENDE, T., “Strafrecht light tegen overlast is overbodig”, *Juristenkrant* 2009, afl. 191, 10-11.
- VANDER BEKEN, T., “Meer met minder? Over administratieve handhaving en strafrecht *light*”, *Orde dag* 2003, afl. 24, 65-74.
- VANDERSCHOT, K. en WEIS, K., “GAS-gesancioneerde kan zich mondeling én schriftelijk verweren”, *Juristenkrant* 2013, afl. 267, 2.
- VANDER STEENE, A., DE HERT, P., MEERSCHAUT K. en VAN DER BEKEN, T., “De bemiddelingsprocedure bij lichte administratieve sancties in België. Een empirische en inhoudelijke verkenning”, *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2008, afl. 4, 20-33.
- VANOBBERGEN B. en ROM, M., “GAS geven of GAS terugnemen?”, *Orde dag* 2016, afl. 73, 67-74.
- VAN VYVE, C., “Hof Mensenrechten preciseert rechtsbescherming inzake administratieve geldboeten” (noot onder EHRM 4 maart 2004, nr. 47650/99, *Silvester’s Horeca Service/België*), *Juristenkrant* 2004, afl. 91, 16.
- VENY, L., DE GEYTER, L. en VANDENDRIESSCHE, F., “De invoering van gemeentelijke administratieve sancties... of naar publieke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?”, *AJT* 1999-00, 157-173.
- VRIELINK, J., OUALD CHAIB, S. en BREMS, E., “Boerkaverbod. Juridische aspecten van lokale en algemene verboden op gezichtsverhulling in België”, *NJW* 2011, afl. 244, 398-414.
- VRIELINK, J., OUALD CHAIB, S. en BREMS, E., “Boete voor dragen gezichtssluier is onwettig” (noot onder Pol. Brussel (4^e k.) 26 januari 2011), *Juristenkrant* 2011, afl. 223, 2.
- VROMAN, F., “De nieuwe GAS-Wet en het Grondwettelijk Hof: venit!, vidit!, vicit?” (noot onder GwH 23 april 2015), *TJK* 2015, afl. 3, 287-295.
- VROMAN, F., “GAS en minderjarigen: gemeenten omzeilen rechtswaarborgen”, *TJK* 2011, afl. 5, 285-294.
- VROMAN, F. en MALEFASON, S., “De GAS-wetgeving: een kind van zijn tijd? O tempora! O mores!”, *Orde dag* 2016, afl. 73, 26-36.

- WARNEZ, B., “De interbestuurlijke samenwerking inzake gemeentelijke administratieve sancties”, *T.Gem.* 2014, afl. 1, 2-15.
- WARNEZ, B., “Grondwettelijk Hof stelt de gemeentelijke GAS-verplichtingen op scherp” (noot onder GwH 23 april 2015), *T.Gem.* 2016, afl. 2, 146.
- WARNEZ, B., “Zonale GAS-ambtenaars”, *Juristenkrant* 2012, afl. 257, 16.
- WEIS, K., “Grondwettelijk Hof interpreteert GAS-wet en legt bal in het kamp van de politie- en jeugdrechter”, *T.Strafr.* 2015, afl. 3, 125-126.
- WEIS, K., “Grondwettelijk Hof verfijnt GAS-wet”, *Juristenkrant* 2015, afl. 309, 2.
- X., “Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie. Colloquium Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg”,
www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=928.
- X., “Gemeentelijke Administratieve Sancties. Standpunt & Aanbevelingen - Liga voor Mensenrechten”,
www.mensenrechten.be/bestanden/uploads/pdf/Liga_standpunt_en_aanbevelingen_GAS.pdf.
- X., “Guide on Article 6. Right to a fair trial”,
www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf.
- X., “Juridische strijd tegen GAS”, *TvMR* 2013, afl. 4, 2.
- X., “Tegen GAS”, *Juristenkrant* 2013, afl. 279, 14.
- X., “VVSG-advies voorontwerp wet GAS”, www.gasboetes.be/wp-content/uploads/2013/04/VVSG_standpunt-voorontwerp-GAS-22032013.pdf.
- WEYEMBERGH, A. en JONCHERAY, N., “Punitive administrative sanctions and procedural safeguards. A Blurred Picture that Needs to be Addressed”, *New Journal of European Criminal Law* 2016, afl. 2, 190-209.
- YERNAULT, D., “Les sanctions administratives communales et le principe de contradiction devant l’administration et le juge”, *APT* 2002, afl. 1, 34-48.

Niet-juridisch bronnenmateriaal

- EERDEKENS E. en NOLF, J., “Le top 25 des sanctions administratives les plus absurdes”, *Le Vif* 23 december 2013.

- VAN ERP, A., “Kinderrechtencommissaris: 'Het huidige jeugdrecht volstaat'”, *Knack* 30 mei 2013.
- VANHECKE, N., “Sommige GAS-boetes zijn onwettig”, *De Standaard* 5 november 2013.
- X., “350 euro voor ‘belletje trek’ en andere absurde GAS-boetes”, *Het Nieuwsblad* 28 augustus 2013.
- X. “Deze nieuwe borden verbieden Pokémon jagen in Lillo”, *De Morgen* 2 oktober 2016.
- X, “Helpt Limburgse gemeenten wil niet weten van GAS-boetes”, *Het Belang van Limburg* 23 januari 2016.