

De GAS arresten: het laatste woord is niet gezegd

Noot onder GwH, arrest nrs. 44/2015 en 45/2015 van 23 april 2015

Dries Pattyn*

De Liga voor Mensenrechten en de Ligue des Droits de l'Homme stelden een beroep in tot vernietiging van de wetten betreffende de gemeentelijke administratieve sancties. Bij de arresten van 23 april 2015 verwerpt het Grondwettelijk Hof (hierna: het Hof) deze beroepen.

De gemeenten hebben krachtens artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet¹ de bevoegdheid om te waken over de openbare rust, de openbare veiligheid en de openbare gezondheid. Hierdoor kunnen ze in dit kader bepaalde gedragingen door politieverordeningen bestraffen. Vóór de invoering van de Gemeentelijke Administratieve Sancties (hierna: GAS) konden de gemeenten alleen politiestrafpen bepalen², o.a. de geldboete van 6 tot 150 EUR³. Deze straffen werden via een gewone strafprocedure door de politierechtbank opgelegd.

Volgens de wetgever volstond deze mogelijkheid niet om de gemeentelijke reglementering te handhaven en voerde bij wet van 13 mei 1999⁴ de GAS in. De gemeente kon voor inbreuken een administratieve geldboete tot 250 euro vaststellen. De boete wordt opgelegd door de sanctionerend ambtenaar. Tegen zijn beslissing kan beroep worden ingesteld bij de politierechtbank. Deze regeling werd vervolgens uitgebreid tot minderjarigen vanaf 16 jaar (aan wie tot dan alleen via het jeugdbeschermingsrecht een maatregel kon worden opgelegd) en tot bepaalde misdrijven uit het Strafwetboek (de zgn. gemengde inbreuken, zoals diefstal, slagen en vandalisme). Dit systeem werd geregeld in de Nieuwe Gemeentewet.

De wet van 24 juni 2013 (hierna: de GAS-wet)⁵ tilt de bestaande GAS uit de Nieuwe Gemeentewet. De GAS-wet bepaalt de sancties en de alternatieve maatregelen voor die sancties. Het bedrag van de geldboete wordt opgetrokken tot 350 EUR. De GAS-wet verlaagt de leeftijdsgrens voor de GAS naar 14 jaar. Zij regelt voorts de administratieve procedure, het beroep bij de politierechtbank of de jeugdrechtbank, de inning en onmiddellijke betaling van de GAS-boetes en de verjaringstermijn (B.1.2.). De niet gemengde inbreuken kunnen ook worden vastgesteld door gemeentelijke vaststellers, en dus niet alleen door de politiediensten.

De Liga betwistte de grondwettigheid van het begrip "openbare overlast" en de ruime bevoegdheid die aan gemeenten wordt toegekend. Zij vestigde de aandacht er op dat betogen en openbaar vergaderen met GAS kan worden bestraft. Ook inadequaaf, maar ongevaarlijk gedrag dreigt met GAS te worden bestraft. Het Hof oordeelt dat de GAS-wet de gemeentelijke bevoegdheid dubbel begrensd. De gemeentelijke reglementering mag enerzijds de hogere rechtsnormen niet schenden. De hogere overheid kan zelf een materie regelen en aan de gemeentelijke bevoegdheid onttrekken. De GAS-wet⁶ sluit uit dat de gemeente een GAS oplegt voor inbreuken die een hogere overheid reeds bestraft (B.18.6). Anderzijds, het begrip "openbare overlast" verwijst naar gedragingen in de publieke ruimte die afwijken van wat in het normale maatschappelijk verkeer betaamt. Het gaat om lichtere vormen van verstoring van de openbare rust, de veiligheid, de gezondheid en de zindelijkheid die schadelijk of hinderlijk zijn en die de normale druk van het sociale leven overschrijden (B.19.10). De gemeenten mogen bij het vaststellen van haar reglementen de hogere normen niet schenden en moeten binnen de grenzen blijven van het begrip "openbare overlast". De toetsing hiervan komt toe aan andere rechters (B.20.3.- de Raad van State en de politierechtbanken⁷).

M.b.t. de grief dat de GAS-wet de vrije meningsuiting en de persvrijheid beperkt, oordeelt het Hof dat een GAS niet kan worden opgelegd voor drukpersmisdrijven, behoudens wanneer die door racisme of xenofobie ingegeven zijn (B.39.11). Gezien de ruime invulling van het drukpersmisdrijf, kan bv. het verspreiden van beledigingen meestal niet met GAS worden bestraft.

De Liga wierp op dat de GAS-wet de onderzoeksbevoegdheden van de vaststellers onvoldoende regelt. Evenmin houdt de GAS-wet onafhankelijkheidsvoorwaarden in voor de gemeentelijke vaststellers en de sanctionerend ambtenaar. Het Hof antwoordt dat de gemeentelijke vaststellers niet over onderzoeksbevoegdheden beschikken en geen dwangmiddelen (vrijheidsberoving, beslag) mogen gebruiken (B.23.4). Eenieder kan zich dus zonder veel omhaal aan de vaststellingen door de gemeentelijke vaststellers (evident niet door politieagenten) onttrekken.

* Dries Pattyn is advocaat en bestuurder van de Liga voor Mensenrechten.

¹ Meer uitgebreid over het belang van de toetreding voor de praktijk zie C. Van de Heyning, "De Toetreding van de EU tot het EVRM: goede afspraken maken goede vrienden", *TvCR* 2012, pp. 230-248.

² zie o.a. artikelen 1, 28 en 38 Sw.

³ na toepassing van de opdécimes, zie artikel 1 van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdécimes op de strafrechtelijke geldboeten.

⁴ B.S. 31 mei 1999.

⁵ B.S. 1 juli 2013.

⁶ artikel 2, § 1, van de wet van 24 juni 2013.

⁷ artikel 159 GGW.

Rechtspraak

De processen-verbaal van de gemeentelijke vaststellers hebben in regel⁸ geen bijzondere bewijskracht en alleen informatieve waarde (B.23.5). De onafhankelijkheid van de gemeentelijke vaststellers en de sanctionerend ambtenaar wordt gewaarborgd doordat de Koning de onafhankelijkheidsvoorwaarden moet vaststellen. Deze bevoegdheidsdelegatie aan de Koning vormt voor het Hof geen principiële probleem (B.41.1-B.41.4). Het komt aan andere rechters toe om te oordelen of deze Koninklijke besluiten de onafhankelijkheid voldoende waarborgen.

De GAS-wet bevat niet alleen administratieve geldboeten. Ook een tijdelijk plaatsverbod en zelfs de schorsing of de intrekking van een toestemming of vergunning en de sluiting van een inrichting kunnen worden opgelegd. De Liga betwistte ook deze straffen, wegens het ontbreken van waarborgen tegen misbruiken. De Liga vreesde dat het plaatsverbod een huisarrest zou worden. Het Hof meent dat de voorafgaande verwittiging van de overtreder⁹, de beginselen van behoorlijk bestuur en de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State afdoende waarborgen zijn tegen willekeur bij de toepassing van deze sancties (B.46.2, B.46.3, B.60.4, B.65.5, B.66.2 en B.66.3). Het Hof beperkt enkel de toepassing en de verlenging van het plaatsverbod. Een plaatsverbod kan niet preventief worden opgelegd, maar alleen nadat de openbare orde is verstoord. Het plaatsverbod is slechts verlengbaar als de verstoring van de openbare orde aanhoudt. Een louter risico op nieuwe problemen volstaat niet. Een plaatsverbod betreft alleen duidelijk omschreven, welbepaalde plaatsen (B.57.5 en B.57.6).

De Liga betwistte eveneens de beroepsprocedure tegen een GAS. De GAS-boete wordt aangevochten bij de politierechtbank met een verzoekschrift. De macht van de rechter is onduidelijk. De Liga waarschuwde voor de complexiteit en de kosten van het beroep (waaronder de hoge rechtsplegingsvergoedingen en de verhoogde rolrechten), die burgers afschrikken de GAS aan te vechten. Het Hof antwoordt dat een GAS moet worden gemotiveerd, zodat de overtreder kan oordelen of hij deze kan aanvechten (B.39.6). Het beroep kan worden ingesteld met een "eenvoudig" verzoekschrift (B.43.4). Een uitgebreide motivering lijkt dus niet vereist, al spreekt het Hof zich niet uitdrukkelijk in deze zin uit. De kosten van het beroep vormen geen onoverkomelijke hinderpaal¹⁰. De beroepsrechter heeft volle rechtsmacht: hij kan nagaan of de inbreuken bewezen zijn, of ze zorgvuldig zijn onderzocht en of de toegepaste GAS niet overdreven is in het licht van de inbreuken (B.39.8).

Tenslotte betwistte de Liga de leeftijdsverlaging van 16 tot 14 jaar voor de toepassing van de wet. Het Hof acht deze leeftijdsverlaging grondwettelijk (B.51.8), omdat de

wet in een aantal waarborgen voorziet (o.a. alternatieve maatregelen zoals de ouderlijke betrokkenheid), al lijkt het Hof niet overtuigd van de opvoedkundige waarde van GAS (B.51.5).

De arresten verduidelijken de toepassing van de GAS-wet. Het tijdelijk plaatsverbod wordt tot een beperkte veiligheidsmaatregel herleid. De beroepsrechter heeft een ruime beoordelingsbevoegdheid. De geringe bewijswaarde van de vaststellingen van de gemeentelijke vaststellers, verplicht hen tot zorgvuldig onderzoek en verbalisering. De arresten laten evenwel essentiële vragen onbeantwoord. Het begrip "openbare overlast" blijft controversieel. Lokale besturen kunnen nog steeds louter sociaal of inadequaat, maar ongevaarlijk gedrag bestraffen. Er wordt geen einde gemaakt aan de problematische toepassing van GAS bij betogingen. Dit debat wordt verschoven naar de toezichthoudende overheden, de justitiële en de administratieve rechtscolleges. De beroepsprocedures zijn de belangrijkste waarborg tegen misbruiken. Er bestaat een manifest onevenwicht tussen de ondraaglijke lichtheid van de GAS-procedure en de kosten van het beroep. De meeste burgers zullen wegens de kosten aarzelen een GAS te betwisten. Hieraan wordt niet geredigeerd.

De GAS-wet past in een jarenlange tendens, waarbij ordehandhaving verschuift van de strafrechter naar de administratie, die tegelijk verbalisant, rechter en partij is. Dat het Hof er geen graten in ziet dat de uitvoerende macht essentiële onderdelen van de procedure, zoals de opleiding en de onafhankelijkheidsvoorwaarden van sanctionerende ambtenaren, naar eigen goeddunken regelt, zal deze zorgwekkende tendens nog versterken. De voortdurende waakzaamheid van het middenveld en het brede maatschappelijke verzet heeft de GAS al in belangrijke mate afgeremd. Het is nu aan de lokale besturen om de GAS toe te passen binnen de grenzen die het Hof heeft geschetst. Voor het middenveld wordt het zaak de gemeentereglementen op te volgen en aan de toezichthoudende overheden voor te leggen¹¹. De participatie van de burger is eveneens een factor bij de invoering en de correcte toepassing van de GAS¹².

Voor de minderjarigen zijn de arresten een bittere pil. We leven thans in een land waar veertienjarigen worden beboet, veelal voor speels gedrag dat kadert binnen de normale ontwikkeling van ieder kind. De beschermingsgedachte wordt verlaten voor repressie. Dit houdt een breuk in met het verleden. Hieraan werd nauwelijks een democratisch debat gewijd. De wetgever toonde zich van zijn smalste kant. De arresten zijn zonder twijfel een nederlaag voor de rechten van minderjarigen.

8 Artikel 21, §2 van de GAS-wet kent ook vaststellingsbevoegdheid toe aan personeelsleden van de bewakingsondernemingen. Deze bevoegdheid is beperkt tot vaststellingen die uitsluitend betrekking hebben op de onmiddellijk waarneembare toestand van goederen die zich bevinden op het openbaar domein. Deze vaststellingen hebben krachtens artikel 1, § 1, eerste lid, 6° en derde lid van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en de bijzondere veiligheid de bewijswaarde van een feitelijk vermoeden in de zin van artikel 1353 B.W.

9 artikel 45 van de GAS-wet; Bij het tijdelijk plaatsverbod kan de ordehandhaving uitzonderlijk vereisen dat de burgemeester onmiddellijk een beslissing neemt, zonder de gelegenheid te hebben de dader of daders van de litigieuze feiten voorafgaandelijk te verwittigen; GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overweging B.65.6.

10 Ibid., overweging B.43.4. Het Grondwettelijk Hof heeft in haar arresten nrs. 68/2015, 69/2015 en 70/2015, allen uitgesproken op 21 mei 2015, haar rechtspraak gewijzigd, waardoor de gemeente tot een rechtsplegingsvergoeding kan worden veroordeeld bij een succesvol beroep tegen een beslissing van haar GAS-ambtenaar om een geldboete op te leggen.

11 artikel 258 van het Gemeentedecreet.

12 titel VI van het Gemeentedecreet; de participatie omvat onder andere het burgerinitiatiefrecht, het petitiericht en de volksraadpleging.