

De GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE SANCTIES

EEN INTRODUCTIE

Bart Van de Ven¹

AANLEIDING

Door besparingen, hervormingen en andere prioriteiten (o.a. inbreuken op het verkeersreglement) midden jaren '90, konden lokale vrede- en politierechtbanken veel vastgestelde overlastfeiten niet meer bestraffen. Bijvoorbeeld hondenpoep en nachtlawaai bleven zonder gevolg. Deze straffeloosheid werkte enigszins het onveiligheidsgevoel in de hand. Als oplossing hiervoor werd op 13 mei 1999 het systeem van de gemeentelijke administratieve sancties in ons rechtsbestel geïntroduceerd via het artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet. Het had als doel de gemeenten de nodige ruimte te bieden een handhavingsbeleid uit te stippelen om haar plaatselijke reglementen en vorderingen meer afdwingbaar te maken. Daarnaast gaf het de gemeenten ook de mogelijkheid sneller te reageren op problemen van lokale aard zoals de 'kleine' criminaliteit of feiten die niet strafrechtelijk kunnen vervolgd worden maar binnen een maatschappelijke context voor ergernissen kunnen zorgen.

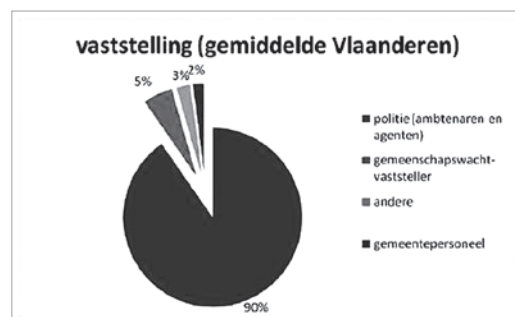
DE ESSENTIE VAN GAS

De wet omschrijft GAS als volgt: "Een Gemeentelijke Administratieve Sanctie is een maatregel met een repressief karakter, die door een orgaan van actief bestuur wordt opgelegd door middel van een eenzijdige rechtshandeling als reactie op een inbreuk op een rechtsnorm of een publiekrechtelijk voorschrift."

De Gemeentelijke administratieve sanctie is dus een overlastboete die een gemeente of stad kan uitschrijven om op te treden tegen overlast.

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

Aanvankelijk mochten alleen politie- en hulpagenten inbreuken vaststellen. Een gemeenteambtenaar bepaalde daarna de sanctie. De federale overheid vond echter dat ook gewone gemeenteambtenaren vaststellingen moesten kunnen doen. Begin 2001 verscheen een koninklijk besluit dat aan de gemeentesecretaris, een gemeente- of provincieambtenaar die bevoegdheid gaf. De gemeenteraad kan nu ofwel de gemeentesecretaris, ofwel eender welke ambtenaar met een diploma hoger onderwijs aanduiden.



Bron: Vvsg, Brussel, *Samenvattingstudie toepassing GAS*, 2011, 12pp.

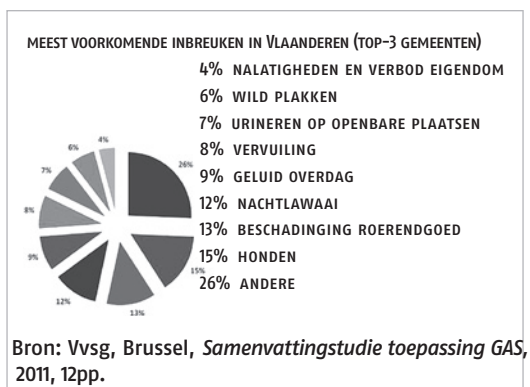
De gemeenteontvanger komt echter niet in aanmerking. Dit is logisch gezien de administratieve geldboete ten voordele van de gemeente geïnd wordt.

OPEENVOLGENDE WETSWIJZIGINGEN

In de loop der jaren werd het wetsartikel nog vele malen gewijzigd. De wijzigingen van 2004 breiden het toepassingsgebied van de administratieve sancties uit, o.a. op verschillende strafrechtelijke inbreuken, waarvan sommige worden gedepenaliseerd (uit het strafwetboek gehaald). Andere inbreuken worden beschouwd als de zgn. gemengde inbreuken die door het parket uit handen kunnen worden gegeven aan de gemeente teneinde hier een administratief gevolg aan te geven. In de periode na de wijziging in 2004 verschenen er nog verschillende omzendbrieven die sommige feiten dan wel depenaliseerden, repenaliseerden en opnieuw depenaliseerden, tot ergernis van bijvoorbeeld sommige politieambtenaren. Eveneens een wijziging uit 2004 is dat het palet ambtenaren dat vaststellingen kan doen, aanzienlijk wordt uitgebreid. Een derde wijziging is de verlaging van de minimum strafbare leeftijd naar de strafrechtelijke minderjarigheid, tot 16 jaar in 2004.

Verschillende categorieën inbreuken worden gedefinieerd. De eerste categorie zijn deze die zijn opgenomen in het gemeentelijk politiereglement. Het gaat over reglementering betreffende openbare rust (grasmaaien, ijsventer, vuur maken,...), openbare veiligheid (honden aan leiband, werken die hinder veroorzaken,...) en openbare gezondheid (sluikstorten, wildplassen, voetpad sneeuwvrij houden,...). Deze kunnen vastgesteld worden door agenten en politieambtenaren, gemeentelijke ambtenaren, gemeenschapswachten en bewakingsagenten met aangifte-

bevoegdheid. De tweede en derde categorie behandelen de lichtere en zwaardere (al dan niet) strafrechtelijke inbreuken. Wat deze twee categorieën betreft, worden schade aan roerend en onroerend goed het meeste vastgesteld. Maar ook beledigingen, bedreigingen, lichte slagen en verwondingen, vandalisme, diefstal,... zijn gedepenaliseerde en / of gemengde inbreuken. Deze kunnen wel enkel vastgesteld worden door een politieambtenaar of -agent en worden in de meeste gevallen door het parket afgehandeld.



Omdat bij de toepassing van de wetswijziging in 2004 een aantal praktische problemen waren opgedoken, werd op 20 juli 2005 een reparatiewet aangenomen om dit recht te zetten. Het gaat hier voornamelijk om de minderjarigen beneden de 16 jaar, die door de wetswijziging van 2004 niet langer in aanmerking kwamen voor beschermingsmaatregelen. De verplichte bemiddeling voor minderjarigen wordt dan ingevoerd. Daarnaast bleken sommige termijnen te kort om werkbaar te zijn zodat ook hier een aanpassing noodzakelijk was. Elke gemeente was en is vrij dit systeem toe te passen. In 1999 was dit slechts 10% van de Belgische gemeenten.

In 2013 stelde Milquet dan een aantal nieuwe wijzigingen voor, die op 1 juni 2013 met een grote meerderheid in het parlement werden gestemd. De meest bekritiseerde wijziging is de verlaging van de minimumleeftijd naar 14 jaar. De nieuwe wet voorziet eveneens de mogelijkheid om voor verschillende gemeenten binnen eenzelfde politiezone één politiereglement aan te meten. In Brussel staat dankzij deze aanpassing de deur open naar één reglement voor heel het Brussels gewest. Verdere wijzigingen zijn de verhoging van het minimumbedrag voor meerderjarigen naar 350€ en naar 175€ voor minderjarigen. De gemeenschapsdienst als alternatief op een sanctie wordt ingevoerd met maximum 30 uur voor meerderjarigen en 15 uur voor minderjarigen. Het palet vaststellende ambtenaren wordt nogmaals uitgebreid. Nu kunnen ook provinciale en gewestelijke ambtenaren en personeelsleden van autonome overheidsbedrijven inbreuken vaststellen. Nieuwigheid is ook de onmiddellijke betaling bij foutparkeren door niet in België verblijvende personen. In het eerste voorstel van Milquet werden ook spijbelende minderjarigen strafbaar. Dit werd echter snel weer ingetrokken na protest van jeugdsector en middenveld. De nieuwe wet stelt ook dat de gemeentelijke bemiddelaar onafhankelijk moet zijn. De bemiddeling mag dus niet meer gedaan worden door de sanctionerend ambtenaar. Bij het opstarten van een procedure voor minderjarigen kan de sanctionerend ambtenaar opteren om eerst de ouders op het matje te roepen om hen te vragen welke opvoedkundige maatregelen ze zullen treffen naar aanleiding van de overtreding. Hierna kan de ambtenaar het laten. Dankzij de wetswijziging van 2013 kan de burgemeester ordeverstoorers een plaatsverbod opleggen van één maand, verlengbaar met twee maanden.

overzicht top-3 overlastfenomenen per gemeente die GAS toepast (naargelang voorkomen)	%
A. KLASSIEKE INBREUKEN	30,89%
geluid overdag	8,90%
urineren op openbare plaatsen	7,33%
nalatigheden en verbod eigendom	4,19%
openbaar domein	4,19%
parkeerovertreiding	3,66%
private eigendom	2,09%
vuurwerk	0,52%
B. MILIEUGERELATEERDE KLEINE OVERLAST	35,60%
B.1. vervuilen openbare weg	32,46%
zwerfvuil en sluikstorten	8,38%
sluikstoken	2,09%
voederen dieren openbaar domein	0,52%
honden (oa. lawaai en hondenpoep)	15,18%
wildplakken	6,28%
B.2. inzamelregels huishoudelijk afval	3,14%
afvalinzameling	3,14%
C. GEMENGDE INBREUKEN	30,37%
D. DIVERSE INBREUKEN	3,14%
TOTAAL	100,00%

Bron: Vvsg, Brussel, *Samenvattingstudie toepassing GAS*, 2011, 12pp.

TEGENGAS

Hoewel de GAS-wet al meer dan 10 jaar wordt toegepast, kwam er vooral protest vanuit het middenveld en de jeugdwerksector naar aanleiding van de laatste wijziging. De leeftijdsverlaging en de timing van de aankondiging – net voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2012 – zorgden er voor dat het GAS-systeem plots een hot item werd binnen het publiek en politiek debat. Het middenveld reageerde met een zelden geziene felheid. Meer dan 213 organisaties schaalden zich achter een manifest tegen het repressieve systeem. Verschillende protestacties vonden plaats en in verschillende steden zagen anti-GAS-platformen het levenslicht. De voornaamste argumenten tegen de GAS zijn de volgende:

- De GAS zijn een schending van de scheiding

der machten. De gemeente definieert de overlast, stelt ze vast en berecht ze. In het geval van de gedepenaliseerde en gemengde inbreuken wordt de sanctionerend ambtenaar de rol van "superrechter" aangemeten.

- De GAS openen de deur naar willekeur. Het type overlastfeiten, de geviseerde groepen, de leeftijdsverlaging, de soorten vaststellend agenten, het bedrag van de boetes, de manier en de frequentie van toepassen, dit alles hangt af van gemeente tot gemeente.

Het plaatsverbod zou enkel door een rechter mogen toegepast worden, niet door een uitvoerend politicus.

- De GAS toepassen op minderjarigen is in strijd met de principes van het Jeugdbeschermingsrecht, onder andere met de wettelijke strafrechtelijke onverantwoordelijkheid van minderjarigen.
- De GAS roepen de vraag op of iedereen nog gelijk is binnen de publieke ruimte. De praktijk leert ons dat GAS voor een lokaal bestuur een ideaal middel zijn om bepaalde ongewenste of als storend ervaren sociale groepen uit de publieke ruimte te weren.
- De GAS zijn een aanvechting op het recht om spontaan te manifesteren in de publieke ruimte.
- De GAS zijn een aanvechting op het recht van verdediging. Boetes onder de 62€ kunnen niet aangevochten worden.
- De GAS werken rechtsonzekerheid in de hand. Wat in een welbepaalde gemeente strafbaar is, is dit niet per se in een aangrenzende gemeente.
- GAS mogen voor een lokaal bestuur niet het enige antwoord zijn op overlast. Hoewel repressief optreden makkelijk te organiseren is en electoraal punten scoren is, moeten lokale besturen ook investeren in preventieve en

sociale oplossingen voor sociale problemen.

GAS OP EEN KEERPUNT?

Protest loont. Dankzij protest werden verschillende amendementen aan de wet toegevoegd. De jeugdwerksector zorgde er voor dat een gemeentebestuur dat de minimumleeftijd wil verlagen, eerst het advies van de lokale jeugdraad moet inwinnen. In het Brussels Gewest hebben de gemeenten Molenbeek en Jette er voor gekozen om de stemming betreffende de leeftijdsverlaging naar 14 jaar uit te stellen ten voordele van overleg met de sector met oog op verbetering van de procedure voor minderjarigen en alternatieven op repressie ten aanzien van eventuele overlast veroorzaakt door -16 jarigen. Op nationaal niveau hebben de kinderrechtcoalitie en de vakbonden een bezwaarschrift rond de GAS ingediend ten aanzien van het Grondwettelijk Hof met de vraag tot nietig verklaren van de GAS-wet. Ondertussen circuleert er ook een protestbrief, reeds ondertekend door enkele tientallen organisaties, die eist om de volgende zin in het nieuwe regeerakkoord te implementeren:

"Het federale parlement zal, met betrokkenheid van het middenveld, de wetgeving op de Gemeentelijke Administratieve Sancties grondig evalueren naar haar verenigbaarheid met de fundamentele rechten en vrijheden."

Wordt vervolgd.

¹Bart Van de Ven is coördinator van *Het werkt! Ça marche!* een netwerk van Brusselse jeugdorganisaties en is lid van het Brusselse GAS-platform.