

Rolnummers 3278 en 3279
Arrest nr. 6/2006 van 18 januari 2006

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van :

- de wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet,
 - de wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de nieuwe gemeentewet,
- ingesteld door de v.z.w. Ligue des droits de l'homme en de v.z.w. « Défense des Enfants - International - Belgique - Branche francophone (D.E.I. Belgique) ».

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a) Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 24 december 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 27 december 2004, hebben de v.z.w. Ligue des droits de l'homme, met maatschappelijke zetel te 1190 Brussel, Alsebergsesteenweg 303, en de v.z.w. « Défense des Enfants - International - Belgique - Branche francophone (D.E.I. Belgique) », met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Kiekenmarkt 30, beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 juli 2004).

b) Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 24 december 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 27 december 2004, hebben dezelfde verzoekende partijen beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de nieuwe gemeentewet (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 25 juni 2004, tweede uitgave).

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 3278 en 3279 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 26 oktober 2005 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 16 november 2005 na de partijen te hebben uitgenodigd om in een aanvullende memorie, die uiterlijk op 9 november 2005 moest worden ingediend en waarvan zij binnen dezelfde termijn een afschrift dienden uit te wisselen, uiteen te zetten welke, volgens hen, de weerslag, op het beroep tot vernietiging, is van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, die sommige van de aangevochten bepalingen wijzigt.

De Ministerraad en de verzoekende partijen hebben aanvullende memories ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 16 november 2005 :

- zijn verschenen :

. Mr. F. Piret *loco* Mr. D. Renders, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. V. Rigodanzo *loco* Mr. D. Gérard en Mr. M. Mareschal, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J. Spreutels en L. Lavrysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen

A.1.1. De v.z.w. Ligue des droits de l'homme doet gelden dat de aangevochten wetten toelaten dat gemeentelijke administratieve sancties worden toegepast op burgers, met inbegrip van minderjarigen, en dat zij bepalingen bevatten die strijdig zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in samenhang gelezen met de artikelen 13 en 151 daarvan, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met de artikelen 2, 3 en 40 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind. Zij verwijst naar haar maatschappelijk doel en de rechtspraak van het Hof waarin haar belang om in rechte te treden reeds is erkend in soortgelijke beroepen.

A.1.2. De v.z.w. « Défense des Enfants - International - Belgique - Branche francophone (D.E.I. Belgique) », heeft als doel de rechten van het kind op alle vlakken te doen vooruitgaan, te beschermen en te verdedigen en meent daardoor van het vereiste belang te doen blijken.

Ten aanzien van de aangevochten bepalingen

A.2. De Ministerraad zet uiteen dat de aangevochten bepalingen ertoe strekken de onwillevendheden te bestraffen, met inbegrip van die welke worden gepleegd door minderjarigen, voor wie zij specifieke maatregelen bevatten. Hierdoor worden sommige gedragingen die niet langer werden vervolgd, maar als gevolg waarvan de gemeenten voortaan administratieve sancties kunnen opleggen, uit het strafrecht gehaald. Sommige misdrijven kunnen echter nog steeds strafrechtelijk worden bestraft, terwijl de aangevochten wet de gemeenteraad ertoe machtigt in administratieve geldboeten te voorzien. Het nieuwe artikel 119bis, § 8, van de nieuwe gemeentewet voorziet niettemin in een systeem dat ertoe strekt het algemene beginsel « *non bis in idem* » te doen naleven.

De aangevochten bepalingen voorzien bovendien in de mogelijkheid om administratieve geldboeten op te leggen aan de minderjarigen en beroep in te stellen voor de jeugdrechtsbank.

Ten aanzien van het eerste middel in de zaak nr. 3278 en het eerste middel in de zaak nr. 3279

A.3. De middelen zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in samenhang gelezen met de artikelen 13 (zaken nrs. 3278 en 3279) en 151 (zaak nr. 3278) van de Grondwet, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de artikelen 2, 3 en 40 van het Internationaal Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind, in zoverre de aangevochten bepalingen voorzien in de toepassing van administratieve geldboeten op minderjarigen. Zij zijn gericht tegen artikel 119bis, §§ 1, 2 en 8, van de Nieuwe Gemeentewet (zaak nr. 3278, wet van 17 juni 2004) en tegen de artikelen 36, eerste lid, 5°, en 37bis van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en artikel 119bis, § 12, van de Nieuwe Gemeentewet (zaak nr. 3279, wet van 7 mei 2004), in de in de aangevochten wetten eraan gegeven formulering.

A.4.1. De verzoekende partijen zetten uiteen dat de wet van 17 juni 2004 (artikel 2) de gemeenteraad in staat stelt administratieve geldboeten te bepalen waarbij overtredingen van zijn reglementen of verordeningen worden bestraft en die betrekking kunnen hebben op feiten die strafbare feiten zijn en, wat betreft de minderjarigen, bepaalt dat de geldboete maximum 125 euro bedraagt. De wet van 7 mei 2004 stelt de

minderjarige in staat tegen die geldboeten beroep in te stellen bij de jeugdrechtbank; de rechtbank, waarvan de beslissing niet vatbaar is voor hoger beroep, oordeelt over de wettigheid en de evenredigheid van de geldboete en kan die vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding en opvoeding.

A.4.2. Zij doen gelden dat die bepalingen discriminerend zijn, in zoverre de minderjarigen die administratief worden vervolgd niet dezelfde procedurewaarborgen genieten als de minderjarigen die door het openbaar ministerie worden vervolgd wegens als misdrijf omschreven feiten. Voor die minderjarigen treedt de jeugdrechter *a priori* op, op uitsluitende vordering van de procureur des Konings die beslist om de minderjarige te vervolgen. De jeugdrechter biedt de essentiële waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid en is de rechter die gespecialiseerd is in de behandeling van de jeugddelinquentie; de wetgever geeft terzake de voorrang aan een gedifferentieerde, individuele en op bescherming gerichte benadering, die het wezen uitmaakt van het gemeen recht van de jeugdbescherming. De minderjarige die voor de jeugdrechter wordt gebracht, wordt geacht niet strafrechtelijk aansprakelijk te zijn en zijn wettelijke vertegenwoordigers worden ambtshalve bij de procedure betrokken; in een voorbereidende fase neemt de jeugdrechtbank alle maatregelen en doet ze elk onderzoek verrichten dat nuttig is om de persoonlijkheid van de betrokkene en het milieu waarin hij wordt grootgebracht te kennen, alsmede om uit te maken wat zijn belang is en welke middelen voor zijn opvoeding of behandeling geschikt zijn; zij kan de jongere onderwerpen aan een medisch-psychologisch en/of een maatschappelijk onderzoek en beslissen om op hem de maatregel « van bewaring, behoeding en opvoeding » toe te passen die het meest aangepast is aan zijn persoonlijkheid. De jongere kan steeds in beroep gaan tegen die beslissing.

De jongeren die administratiefrechtelijk worden vervolgd op grond van de bestreden wet zijn daarentegen overgeleverd aan de beslissing van een gemeenteambtenaar, zijnde een orgaan van een administratieve overheid. Aangezien, wanneer het om een administratieve sanctie gaat, het morele element enkel wordt afgeleid uit de overschrijding van de norm, wordt de minderjarige geacht strafrechtelijk aansprakelijk te zijn voor zijn daden en wordt hij, zonder voorafgaand onderzoek, als een volwassene behandeld : de gemeenteambtenaar kan hem een geldboete van strafrechtelijke aard opleggen en de wettelijke vertegenwoordigers van de minderjarige worden op geen enkel ogenblik bij de procedure betrokken, terwijl zij het genot hebben van de inkomsten van hun kind voor wie zij bovendien burgerrechtelijk aansprakelijk zijn. Het *a posteriori* voor de jeugdrechter georganiseerde beroep volstaat niet om de gelijkheid van behandeling te herstellen die zou moeten worden verzekerd, enerzijds, omdat het geval van de dader van een administratief misdrijf slechts door een rechter wordt onderzocht wanneer hij zelf het initiatief daartoe neemt en, anderzijds, omdat, wanneer de zaak bij de jeugdrechter aanhangig is gemaakt, niets erop wijst dat hij zal kunnen overgaan tot de onderzoeksmaatregelen waarin artikel 50 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming voorziet. Zijn beslissing is bovendien niet vatbaar voor hoger beroep.

A.4.3. Zij doen bovendien gelden dat de wet van 17 juni 2004 eveneens discriminerend is, in zoverre, wat betreft de misdrijven bedoeld in de artikelen 526, 537 en 545 van het Strafwetboek (beschadiging van goederen), de procureur des Konings slechts over een termijn van één maand beschikt om te oordelen over de opportuniteit van de vervolging : na het verstrijken van die termijn komt het de gemeenteambtenaar toe te beslissen of aan de betrokkene een sanctie wordt opgelegd. Het opleggen van een administratieve geldboete hangt dus af van de werklast van de parketten : in de arrondissementen met een aanzienlijke achterstand zal het openbaar ministerie de feiten en het bestaan van het misdrijf nog niet hebben onderzocht wanneer de gemeenteambtenaar reeds een administratieve sanctie zal hebben opgelegd, terwijl in de arrondissementen waar de achterstand minder groot is, het parket, in voorkomend geval, de gelegenheid zal hebben om binnen de termijn van één maand de ontoereikendheid van de materiële werkelijkheid van de feiten of de ontstentenis van misdrijf vast te stellen, zodat de gemeenteambtenaar zijn bevoegdheid om een sanctie op te leggen niet meer zal kunnen uitoefenen. Zulks doet afbreuk aan artikel 151 van de Grondwet, in zoverre het openbaar ministerie de mogelijkheid wordt ontzegd om de materiële werkelijkheid van de feiten na te gaan en te beoordelen of het om een misdrijf gaat dan wel of er een rechtvaardigingsgrond bestaat.

A.4.4. De verzoekende partijen voeren het arrest nr. 155/2002 (B.7.2 en B.7.3) aan en bekritisieren het onevenredige karakter van de maatregel : die geldboeten hebben immers een strafrechtelijk karakter terwijl het Belgisch recht de strafrechtelijke onbekwaamheid van de minderjarigen erkent en slechts in uitzonderlijke gevallen voorziet in het optreden van de gemeenrechtelijke strafgerechten via het optreden van de jeugdrechtbank (en niet, zoals te dezen, in het optreden van de procureur des Konings, laat staan van een gemeenteambtenaar). De aangevochten bepalingen maken van de strafrechtelijke sanctie evenwel een principe, waarbij de zaak bij de jeugdrechter enkel aanhangig wordt gemaakt wanneer de minderjarige daartoe het initiatief neemt en waarbij hoe dan ook geen hoger beroep kan worden ingesteld. De verzoekende partijen doen gelden dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van een minderjarige niet kan afhangen van het enkele feit dat

een handeling aanleiding geeft tot een overtreding van een gemeentereglement of een welbepaalde gemeenteverordening en dat het parket beslist (of zich ervan onthoudt te beslissen) de minderjarige niet te vervolgen : die elementen zijn niet van dien aard dat zij bij de minderjarige het bestaan van het morele element van het misdrijf kunnen identificeren.

A.4.5. Zij zijn van mening dat die verschillen in behandeling des te meer onevenredig zijn daar zij afbreuk doen aan fundamentele rechten en vrijheden : aan de minderjarigen wordt een automatische toegang tot de rechter ontzegt, met schending van artikel 13 van de Grondwet en van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, terwijl zij om tal van slechte redenen kunnen afzien van het instellen van het in de wet bedoelde beroep; de beslissing van de rechter is niet vatbaar voor hoger beroep, met schending van artikel 40, lid 2, b), (v), van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind; de ten aanzien van de minderjarige genomen maatregel houdt geen rekening met diens hoger belang als zijnde de eerste overweging, bevordert geenszins diens herintegratie en leidt evenmin tot de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de samenleving, met schending van artikel 40, eerste en vierde lid, van hetzelfde Verdrag.

A.4.6. De Ministerraad betoogt dat de bij het verschil in behandeling betrokken categorieën van minderjarigen niet vergelijkbaar zijn; de vergelijking is niet relevant ten aanzien van de doelstelling van de in het geding zijnde normen, aangezien de wetgever precies de bedoeling had om vanuit de maatschappij daadwerkelijk en doeltreffend op te treden tegen de feiten van kleine delinquentie die niet gerechtelijk worden bestraft.

De verzoekende partijen antwoorden dat, aangezien de feiten die de minderjarigen van de beide categorieën worden ten laste gelegd, identiek zijn, die categorieën vergelijkbaar zijn, aangezien enkel vragen in verband met de opportuniteit of de plaats waar het misdrijf is gepleegd bepalen tot welke van die categorieën zij behoren.

A.4.7. In ondergeschikte orde betoogt de Ministerraad dat de misdrijven die de bestreden wetten willen bestraffen, betrekking hebben op heel wat minderjarigen voor wie een snelle straf deel uitmaakt van een opvoedend proces. De procedures voor de rechtbanken zijn echter doorgaans veel te lang. De wet streeft dus een wettig doel na.

De bestreden bepalingen berusten op een objectief en relevant criterium, vermits de wet aangeeft voor welke misdrijven aan de in het geding zijnde minderjarigen de administratieve geldboete kan worden opgelegd waarin zij voorziet en vermits de betrokken feiten de minst ernstige feiten zijn die, meer dan zwaardere feiten, worden geseponeerd. Aan de in het geding zijnde minderjarigen die niet worden vervolgd, zal voortaan een administratieve geldboete worden opgelegd. De wet stelt de maatschappij aldus in staat te reageren op onwettendheid gedrag dat niet gerechtelijk wordt vervolgd. Door het opleggen van een dergelijke geldboete kan aldus straffeloosheid worden vermeden.

De maatregel is niet onevenredig, vermits, overeenkomstig het advies van de Raad van State, de wetgever voor de minderjarige heeft voorzien in een beroep voor de jeugdrechtbank die, indien ze zulks opportuun acht, de geldboete kan vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding en opvoeding, bedoeld in artikel 37 van de wet van 8 april 1965. De minderjarige aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd, blijft dus niet verstoken van zijn natuurlijke rechter, noch van de in die wet bedoelde opvoedende maatregelen.

De Ministerraad beklemtoont in dat verband dat de maatregel van de bestreden wetten zich onderscheidt van de maatregel van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, die is afgekeurd bij het arrest nr. 155/2002, vermits die wet de minderjarigen ambtshalve onttrok aan de toepassing van de wet betreffende de jeugdbescherming (terwijl de bestreden wetten een subsidiariteitsbeginsel vaststellen) en voor hen voorzorg in een beroep bij de politierechtbank die niet de waarborgen bood die door de jeugdrechtbank aan de minderjarigen worden geboden (terwijl de bestreden wetten de jeugdrechtbank aanwijzen om kennis te nemen van de beroepen tegen de in het geding zijnde geldboeten), en die, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen denken, onderzoeksmaatregelen kan gelasten in verband met de persoonlijkheid van de minderjarige. Hoe dan ook zou de ontstentenis van sanctie zowel voor de maatschappij als voor de minderjarige veel nadeliger zijn dan de administratieve geldboete.

A.4.8. De verzoekende partijen antwoorden dat de op de openbare veiligheid gerichte aanpak die aldus door de wetgever wordt aangemoedigd, in strijd is met het model van bescherming waarvan de waarde nochtans door het Hof is erkend; de maatregelen moeten worden ingegeven door het belang van het kind, overeenkomstig artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind dat, ofschoon het geen rechtstreekse werking heeft in het Belgisch recht, niettemin een *standstill*-effect verankert. De administratieve sanctie heeft

weliswaar een weldadige invloed op de opvoeding maar het zoeken naar het belang van de minderjarige is slechts van toevallige en gebeurlijke aard, zodat het doel van de maatregel niet wettig is.

Ten aanzien van het objectieve karakter van de maatregel antwoorden zij eveneens dat de achterstand van de parketten, die bepalend is voor het feit of er al dan niet gerechtelijk wordt vervolgd, geen objectief criterium vormt. De ontstentenis van vervolging kan overigens het resultaat zijn, niet van een disfunctie, maar van een beslissing die is gebaseerd op een beoordeling van de situatie.

Ten aanzien van het relevante karakter van de maatregel antwoorden zij dat de geldboete waarin ten laste van de minderjarigen is voorzien, niet doeltreffend is in de praktijk, aangezien een minderjarige niet het wettelijk genot van zijn vermogen heeft.

Ten aanzien van het evenredige karakter van de maatregel antwoorden zij dat het optreden van de rechter slechts hypothetisch is en pas na de sanctie volgt en dat de wetgever niet de noodzaak heeft gemotiveerd van een initiatief van de minderjarige in dat verband en hij dus niet een maatregel heeft genomen die in overeenstemming is met het belang van de minderjarige. Er is overigens enkel subsidiariteit van de geldboeten voor de bedreigingen, slagen en verwondingen, beledigingen en diefstallen (artikelen 327 tot 330, 398, 448, 461 en 463 van het Strafwetboek) en niet voor de beschadigingen van eigendommen (artikelen 526, 537 en 545 van het Strafwetboek) noch voor de feiten die bij artikel 4 van de wet van 17 juni 2004 uit het Strafwetboek zijn gehaald (« graffiti », lichte gewelddaden, nachtgerucht en nachtruoer, enz.) waarvoor sancties zullen kunnen worden opgelegd, ook al is er geen strafrechtelijke vervolging. De onderzoeksmaatregelen die de rechter bij wie beroep is ingesteld, zou kunnen gelasten, zouden gepaard gaan met een termijn zodat, aangezien het beroep opschortend is, de sanctie slechts verscheidene maanden na de feiten zou worden opgelegd, wat de bestreden wet precies tracht te vermijden. De wetgever heeft dus niet dergelijke maatregelen beoogd, tenzij hij zou gemikt hebben op het feit dat er geen beroepen zouden worden ingesteld. Die maatregelen zijn overigens, volgens artikel 49 van de wet van 8 april 1965 genomen « op vordering van het openbaar ministerie », terwijl in een dergelijke vordering niet is voorzien in de bestreden wet.

A.4.9. De Ministerraad repliceert dat de wettigheid van de bij de wet nagestreefde doelstelling niet mag worden verward met de evenredigheid van de erin vervatte maatregelen. De overlast van de parketten is de feitelijke situatie die heeft geleid tot de aanneming van die wet, niet één van de toepassingscriteria ervan; het openbaar ministerie beoordeelt nog steeds of gerechtelijke vervolging opportuun is en de criteria volgens welke aan de minderjarige van meer dan zestien jaar een administratieve geldboete kan worden opgelegd worden in de wet op objectieve wijze gedefinieerd volgens de aard van het feit. Die criteria zijn bovendien relevant: zij beperken de rol van het openbaar ministerie niet tot de toetsing van het bestaan van voldoende tenlasteleggingen, waarbij de procureur des Konings moet oordelen of de geldboete opportuun is voor de feiten die als minst ernstige misdrijven worden omschreven en voor de andere feiten een opsporingsonderzoek kan instellen en in dat verband de zaak aanhangig kan maken bij de jeugdrechter opdat maatregelen zouden worden genomen op grond van artikel 50 van de wet van 8 april 1965. Het bij die wet ingevoerde systeem van bescherming blijft behouden in de bestreden wet, die voorziet in de kosteloze bijstand van een advocaat, de bemiddeling en het beroep bij de jeugdrechtbank. Bovendien moet rekening worden gehouden met de wijzigingen die zullen voortvloeien uit de aanneming van het wetsontwerp dat is neergelegd bij de Kamer (*Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, DOC 51-1845/001, pp. 232 tot 235). Dat wetsontwerp bepaalt dat de procureur des Konings steeds door de gemeenteambtenaren en de politiediensten wordt ingelicht over feiten die enkel kunnen worden bestraft met een administratieve sanctie; het bepaalt dat de ouders en de personen die het gezag over de minderjarige uitoefenen (voortaan burgerrechtelijk aansprakelijken) bij de procedure worden betrokken en het stelt hen in staat hoger beroep aan te tekenen tegen de beslissing van de jeugdrechtbank, die bevoegd blijft indien de jongere de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt op het ogenblik van het vonnis.

Volgens de Ministerraad is het niet relevant het arrest nr. 155/2002 van het Hof aan te voeren, enerzijds, omdat het systeem waarin de bestreden wet voorziet, verschilt van datgene dat wordt vastgesteld bij de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, die bij dat arrest is afgekeurd en, anderzijds, omdat het arrest nr. 98/2005 de wijzigingen die bij de wetten van 10 maart 2003 en 7 mei 2004 zijn aangebracht aan de wet van 21 december 1998 geldig heeft verklaard; de bestreden wet bevat evenwel, zoals de gewijzigde wet van 21 december 1998, procedurele waarborgen die zijn geïnspireerd op de wet betreffende de jeugdbescherming. Het is evenmin relevant zich te beroepen op het arrest nr. 66/88, aangezien dat arrest, wat betreft het bevoegdheidscontentieux, beslist dat de jeugdbescherming altijd een finaliteit van hulp en dienstverlening heeft. De communautarisering van de bevoegdheid in verband met de hulp aan en de bescherming van de jeugd heeft de wetgever overigens ertoe gebracht aan de federale overheid de bevoegdheid

voor te behouden in verband met de vaststelling van de te gelasten maatregelen ten aanzien van de minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en zulks teneinde op het vlak van de openbare veiligheid het uniforme karakter van de maatregelen te garanderen.

De Ministerraad repliceert ook dat artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind geen rechtstreekse werking heeft en de Staten geen *standstill*-effect oplegt. In elk geval betekenen de bestreden wetten geen teruggang van de beschermende aanpak, vermits zij ertoe strekken het mogelijk te maken dat aan de daders van een misdrijf, met inbegrip van de minderjarige van meer dan zestien jaar, een administratieve geldboete wordt opgelegd, terwijl die minderjarige hoe dan ook niet gerechtelijk zal worden vervolgd. De betrokken minderjarigen zijn dus diegenen die niet de beschermende regeling van de wet van 8 april 1965 zouden genieten. Zij genieten echter de waarborgen van die wet krachtens de bestreden wet.

De Ministerraad doet gelden dat het hiervoor aangehaalde wetsontwerp de kwestie oplost van de geldboete die aan de minderjarige persoonlijk wordt opgelegd, terwijl die minderjarige niet over het genot van zijn vermogen beschikt.

A.4.10. Ten aanzien van de grief die is afgeleid uit de onmogelijkheid voor de minderjarigen om hoger beroep aan te tekenen tegen de vonnissen van de jeugdrechtbank die uitspraak doet over een beroep tegen een administratieve geldboete, brengt de Ministerraad in herinnering dat er geen algemeen rechtsbeginsel van dubbele aanleg bestaat. De minderjarige aan wie een administratieve geldboete is opgelegd ingevolge de beslissing van het openbaar ministerie om geen strafvordering in te stellen, wordt immers niet voor de jeugdrechtbank gebracht, zodat op hem een maatregel van bescherming kan worden toegepast. In dat stadium wordt bij de rechtbank een beroep aanhangig gemaakt tegen de aan de betrokken minderjarige opgelegde geldboete, zodat hij reeds over een beroep beschikt waarbij een tweede instantie de wettigheid, de evenredigheid en, in voorkomend geval, de opportuniteit van de maatregel waartegen het beroep wordt ingesteld, zal onderzoeken. De rechtbank kan immers de beslissing van administratieve geldboete tenietdoen, bevestigen of ze vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding en opvoeding met toepassing van de wet van 8 april 1965. De betrokken minderjarige heeft aldus de gelegenheid gehad om zich, bijgestaan door zijn ambtshalve aangestelde advocaat, voor de gemeentelijke overheden te verdedigen. De jeugdrechtbank doet dus ten aanzien van hem uitspraak op beroep. De minderjarige ten aanzien van wie een maatregel van bescherming is genomen ingevolge de tegen hem door het openbaar ministerie ingestelde vervolging heeft nog niet het beroep uitgeoefend waartoe hij krachtens artikel 58 van de wet van 8 april 1965 de mogelijkheid heeft. De rechtbank doet ten aanzien van hem uitspraak in eerste aanleg.

De Ministerraad geeft verder aan dat het beroep en de bijstand van een ambtshalve aangestelde advocaat, waarin in de bestreden bepalingen wordt voorzien, kosteloos zijn en dat artikel 119^{ter} van de Nieuwe Gemeentewet de erin vastgestelde procedure van bemiddeling verplicht maakt wanneer het om minderjarigen gaat.

A.4.11. De verzoekende partijen antwoorden dat men het beroep dat wordt ingesteld tegen de beslissing van een administratieve overheid die partij is bij het geding, niet mag verwarren met een echt recht van hoger beroep tegen een vonnis dat is gewezen door een rechter die de essentiële waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid vertoont. De afwezigheid van de ouders of voogden op het proces en de ontstentenis van het recht op hoger beroep kunnen in aanzienlijke mate afbreuk doen aan het recht op de eerbiediging van het privé- en gezinsleven en in strijd zijn met artikel 40, lid 2, in samenhang gelezen met artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind. De bemiddeling verhindert op zich niet dat een administratieve maatregel wordt opgelegd en ze vormt bovendien een discriminatie, vermits de door het parket vervolgte personen niet langer kunnen worden bestraft indien de bemiddeling slaagt, terwijl de personen die administratief worden vervolgd, zelfs in geval van welslagen van de bemiddeling, kunnen worden bestraft. Bovendien bepaalt die procedure niet dat de minderjarigen door hun ouders of voogden moeten worden vertegenwoordigd, terwijl die minderjarigen, op burgerrechtelijk vlak, algemeen onbekwaam zijn en zich dus niet ertoe kunnen verbinden een geldsom te betalen aan het slachtoffer. De kosteloze aanwijzing van een advocaat en de beroepsmogelijkheid zonder kosten volstaan niet om het onevenredige karakter van de maatregel weg te werken.

A.4.12. Ten aanzien van het beroep bij de jeugdrechtbank betoogt de Ministerraad dat de minderjarige over de bijstand van een advocaat beschikt, dat het beroep kosteloos is en dat men niet de slechte redenen kan aanvoeren waarom dat beroep niet zou worden ingesteld: het Hof kan immers niet de grondwettigheid van een discriminerende toepassing van de wet toetsen. De situatie is overigens dezelfde wanneer tegen de beslissing van de rechtbank een beroep aanhangig wordt gemaakt bij de jeugdkamer van het Hof van Beroep.

Het Hof is evenmin bevoegd om kennis te nemen van de toepassing van de wet wat betreft de subsidiariteitsregeling. Die regeling kan overigens per definitie niet worden toegepast indien in geen enkele straf is voorzien en indien bijgevolg geen enkele gerechtelijke vervolging kan worden ingesteld. Zulks impliceert geen enkele onevenredigheid, aangezien tegen de administratieve geldboete beroep kan worden ingesteld bij de jeugdrechtbank. Het hiervoor aangehaalde wetsontwerp gaat in op de grieven van de verzoekers door voor de partijen te voorzien in een beroep tegen de beslissingen van de rechtbank waarbij de geldboete wordt vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding en opvoeding.

Ten slotte is de Ministerraad van mening dat het verantwoord is dat de bemiddelingsprocedure het opleggen van een administratieve geldboete niet in de weg staat. De bemiddeling kan immers enkel tot een bevredigend resultaat leiden indien de personen zich daartoe vrij verbinden. De dialoog zou echter een vertekend uitgangspunt hebben, indien de minderjarige zou weten dat door zich te verbinden tot de bemiddeling hem geen enkele boete zou kunnen worden opgelegd.

Ten aanzien van het tweede middel in de zaak nr. 3278 en het tweede middel in de zaak nr. 3279

A.5. Het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met de algemene beginselen van het strafrecht, in zoverre artikel 2 van de wet van 17 juni 2004 (tot wijziging van artikel 119bis, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet) en artikel 4 van de wet van 7 mei 2004 (dat artikel 119bis, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet vervangt) tegen de andere administratieve sancties dan de geldboete, waarin zij voorzien, in geen enkel rechtsmiddel voorzien dat dezelfde fundamentele waarborgen biedt als die waarin is voorzien voor de rechtzoekenden ten aanzien van wie een geldboete wordt opgelegd.

A.6.1. De verzoekende partijen zetten uiteen dat artikel 2 van de wet van 17 juni 2004 voorziet in vier types van administratieve sancties en dat de wet van 7 mei 2004 bepaalt dat, onder die vier types van sancties enkel tegen de geldboete beroep kan worden ingesteld bij de politierechtbank. De administratieve sancties bedoeld in de wet van 17 juni 2004 zijn echter van strafrechtelijke aard en hebben een ontradend karakter, vermits zij op alle burgers moeten worden toegepast en ertoe strekken een bepaald gedrag te bestraffen en de daders ervan te bestraffen. De wetgever is dus ertoe gehouden een regeling in te voeren waarbij de fundamentele rechten worden gewaarborgd, bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, wat het recht op een daadwerkelijk beroep voor een onafhankelijke en onpartijdige rechtbank veronderstelt: een toetsing moet *a posteriori* kunnen worden uitgevoerd door een gerechtelijk orgaan met volle rechtsmacht, wat de bevoegdheid impliceert om de door het lagere orgaan gewezen beslissing in alle opzichten te wijzigen. Die vereisten worden niet in acht genomen door de in het geding zijnde bepalingen want, ofschoon de rechtzoekende te dezen tegen de administratieve sancties, andere dan geldboeten, beroep kan instellen bij de Raad van State, moet worden vastgesteld dat de bevoegdheden van de politierechtbank die zijn verankerd in artikel 119bis, § 12, van de Nieuwe Gemeentewet en die van de Raad van State, in verscheidene opzichten verschillend zijn: de politierechtbank waarbij een beroep tegen een administratieve geldboete wordt aanhangig gemaakt, oordeelt immers over de wettigheid en de evenredigheid van de sanctie en kan de beslissing van de ambtenaar ofwel bevestigen ofwel tenietdoen; zulks is klaarblijkelijk niet het geval voor de Raad van State, die enkel de bevoegdheid heeft om een administratieve beslissing te schorsen en/of te vernietigen, en niet om ze te wijzigen.

A.6.2. De Ministerraad voert aan dat de tweede verzoekende partij, « D.E.I. Belgique », geen belang bij het middel heeft, aangezien de grief geen betrekking heeft op de minderjarigen voor wie enkel administratieve geldboeten gelden, terwijl « D.E.I. Belgique » tot doel heeft de rechten van het kind op alle vlakken te doen vooruitgaan, te beschermen en te verdedigen en meer in het bijzonder die welke worden vermeld in de internationale verklaringen en verdragen.

De verzoekende partijen stemmen daarmee in, indien vaststaat dat de andere administratieve sancties geen betrekking hebben op de minderjarigen.

A.6.3. De Ministerraad betoogt ook dat, in zoverre het tweede middel in de zaak nr. 3279 gericht is tegen de wet van 7 mei 2004, het niet ontvankelijk is omdat de organisatie van de administratieve sancties andere dan de administratieve geldboete, en dus eventuele beroepen die daarop betrekking hebben, uitsluitend wordt geregeld bij de wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, bedoeld in de zaak nr. 3278.

De verzoekende partijen antwoorden dat de wet van 17 juni 2004 de categorieën van sancties vermeldt en dat de wet van 7 mei 2004 tegen al die sancties in specifieke beroepen voorziet. De beide wetten zijn nauw met

elkaar verbonden en zij houden samen een grondige wijziging in van artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet. De ongrondwettigheid van de ene brengt die van de andere teweeg en bij beschikking van het Hof van 12 januari 2005 is hun verknochtheid vastgesteld.

A.6.4. Ten gronde betoogt de Ministerraad dat het beroep dat voor de Raad van State wordt ingesteld tegen de administratieve sancties bedoeld in het nieuwe artikel 119bis, § 2, beantwoordt aan de vereisten van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en dat de bevoegdheid om een onwettige of onevenredige beslissing te vernietigen beantwoordt aan de vereiste van « volle rechtsmacht ». Krachtens die rechtsmacht moet de beroepsinstantie over de bevoegdheid beschikken om de grief te onderzoeken en de betwiste beslissing te vernietigen en de zaak te verwijzen voor een nieuwe beslissing (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Kingsley t. Verenigd Koninkrijk* van 7 november 2000). De Raad van State kan een administratieve beslissing vernietigen wegens schending van het evenredigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen antwoorden dat, indien de wetgever het de administratie mogelijk heeft gemaakt te voorzien in de aanpassing van de geldboeten, waarvan het bedrag, op beroep, ook door de politierechter kan worden aangepast, hij wel degelijk van oordeel was dat de beroepen van gemeen recht niet dezelfde waarborgen vertoonden. Behoudens een door de wetgever verleende machtiging, verbiedt het principe van de scheiding der machten de rechter in beginsel om in de plaats te treden van de administratieve overheid; de bewegingsvrijheid waarover de Raad van State beschikt is bijzonder beperkt en de tot de Raad van State gerichte beroepen zijn nooit opschortend (in tegenstelling tot die welke aan de politierechtbank worden gericht). De wetgever heeft dat procedureverschil niet verantwoord en de omstandigheid dat de beide types van beroepen artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in acht zouden nemen, verantwoordt dat evenmin. In ondergeschikte orde zou de maatregel, indien de andere sancties dan de administratieve geldboeten ook zouden worden toegepast op de minderjarigen, enkel nog meer onevenredig zijn.

- B -

Ten aanzien van de aangevochten bepalingen

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet (zaak nr. 3279) en de wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet (zaak nr. 3278).

Uit de uiteenzetting van de middelen blijkt echter dat die betrekking hebben, enerzijds, op de artikelen 2, 3 en 4 van de wet van 7 mei 2004 in zoverre het eerste artikel artikel 36, eerste lid, 5°, van de wet van 8 april 1965 herstelt, het tweede een artikel 37bis, 1°, in dezelfde wet invoegt en het derde artikel 119bis, § 12, van de Nieuwe Gemeentewet vervangt en, anderzijds, op de artikelen 2.1, 2.3 en 2.4 van de wet van 17 juni 2004 in zoverre die de paragrafen 1, 2, 8 en 9bis van artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet vervangen.

B.1.2. Artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet, gewijzigd bij de aangevochten bepalingen, luidt :

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

§ 2. De straffen die de gemeenteraad bepaalt, mogen de politiestraffen niet te boven gaan.

De gemeenteraad kan de volgende administratieve sancties bepalen :

1° de administratieve geldboete, met een maximum van 250 euro;

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

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

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

In afwijking van § 1 kan de gemeenteraad in zijn reglementen en verordeningen voorzien in de administratieve sanctie als bedoeld in het tweede lid, 1°, voor een strafbaar feit genoemd in de artikelen 327 tot 330, 398, 448, 461, 463, 526, 537 en 545 van het Strafwetboek.

De administratieve geldboete wordt opgelegd door de ambtenaar behorend tot één van de categorieën vastgesteld door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en die daartoe door de gemeenteraad wordt aangewezen, hierna te noemen 'de ambtenaar'. Deze ambtenaar mag niet dezelfde zijn als degene die op grond van § 6 de inbreuken vaststelt.

De in het tweede lid bedoelde schorsing, intrekking of sluiting worden opgelegd door het college van burgemeester en schepenen.

Onverminderd § 10, tweede lid, legt de gemeenteraad de wijze vast van kennisgeving van de sanctie aan de dader van de inbreuk.

Minderjarigen die de volle leeftijd van 16 jaar hebben bereikt op het tijdstip van de feiten kunnen gestraft worden met een administratieve geldboete bedoeld in het tweede lid, 1°. In dat geval is het maximum evenwel vastgesteld op 125 euro ».

« § 8. Indien de inbreuk bestraft kan worden met een administratieve sanctie, bedoeld in § 2, tweede lid, 1°, of met een straf bepaald door de artikelen 327 tot 330, 398, 448, 461 en 463 van het Strafwetboek, kan de ambtenaar enkel een administratieve geldboete opleggen indien de procureur des Konings binnen een termijn van twee maanden heeft laten weten dat dit volgens hem aangewezen is en dat hijzelf geen gevolg aan de feiten zal geven.

Indien de inbreuk bestraft kan worden met een administratieve sanctie bedoeld in § 2, tweede lid, 1, of met een straf bepaald door de artikelen 526, 537 en 545 van het

Strafwetboek, beschikt de procureur des Konings over een termijn van één maand, te rekenen van de dag van de ontvangst van het origineel van het proces-verbaal, om de ambtenaar in te lichten dat een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek werd opgestart, vervolging werd ingesteld, dan wel dat hij oordeelt het dossier te moeten seponeren bij gebrek aan toereikende bezwaren. Deze mededeling doet de mogelijkheid vervallen voor de ambtenaar om een administratieve geldboete op te leggen. Vóór het verstrijken van deze termijn kan de ambtenaar geen administratieve geldboete opleggen. Na het verstrijken ervan kunnen de feiten enkel nog administratiefrechtelijk worden bestraft. De ambtenaar kan evenwel een administratieve geldboete opleggen vooraleer deze termijn is verstreken indien de procureur des Konings heeft laten weten dat, zonder het materieel element van de overtreding in twijfel te trekken, hij geen gevolg aan de feiten zal geven ».

« § 9bis. Wanneer een persoon beneden de achttien jaar ervan wordt verdacht een strafbaar feit te hebben gepleegd dat wordt bestraft met een administratieve geldboete, geeft de ambtenaar daarvan kennis aan de stafhouder van de orde van advocaten, zodat ervoor gezorgd wordt dat betrokkene kan worden bijgestaan door een advocaat.

De stafhouder of het bureau voor juridische bijstand gaat over tot de toewijzing van een advocaat, uiterlijk binnen twee werkdagen te rekenen van dit bericht.

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

Indien er een belangenconflict is, ziet de stafhouder of het bureau voor juridische bijstand erop toe, dat de betrokkene verdedigd wordt door een andere advocaat dan diegene op wie zijn vader en moeder, voogd of personen die hem onder hun bewaring hebben of die bekleed zijn met een vorderingsrecht, een beroep gedaan hebben ».

« § 12. De gemeente, in geval van een beslissing tot het niet opleggen van een administratieve geldboete, of de overtreder kan binnen een termijn van een maand vanaf de kennisgeving van de beslissing bij verzoekschrift een beroep instellen bij de politierechtbank.

Indien de beslissing evenwel betrekking heeft op minderjarigen die de volle leeftijd van zestien jaar hebben bereikt op het tijdstip van de feiten wordt hoger beroep ingesteld bij kosteloos verzoekschrift bij de jeugdrechtbank.

De politierechtbank of de jeugdrechtbank doet, in het kader van een openbaar debat met uiteenzetting door beide partijen, uitspraak over het beroep dat werd ingediend tegen de administratieve sancties als bedoeld in § 2, tweede lid, 1. Zij oordeelt over de wettigheid en de proportionaliteit van de opgelegde geldboete.

Hij kan de beslissing van de ambtenaar hetzij bevestigen, hetzij herzien.

Wanneer een beroep tegen een administratieve sanctie aanhangig wordt gemaakt bij de jeugdrechtbank, kan deze de sanctie vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding zoals die wordt bepaald in artikel 37 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming.

Geen hoger beroep staat open tegen de beslissing van de politierechtbank of van de jeugdrechtbank.

Onverminderd de voorgaande leden en de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, zijn de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek toepasselijk op het beroep bij de politierechtbank en de jeugdrechtbank ».

B.1.3. De artikelen 36, eerste lid, en 37*bis* van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming bepalen :

« Art. 36. De jeugdrechtbank neemt kennis :

[...]

5° van het hoger beroep ingesteld bij kosteloos verzoekschrift tegen een beslissing tot het opleggen of niet opleggen van een administratieve sanctie als bedoeld in artikel 119*bis*, § 2, tweede lid, 1, van de nieuwe gemeentewet, aan minderjarigen die de volle leeftijd van 16 jaar hebben bereikt op het tijdstip van de feiten;

[...] ».

« Art. 37*bis*. Aan minderjarigen kan een administratieve sanctie worden opgelegd als bedoeld in :

1° artikel 119*bis*, § 2, tweede lid, 1°, van de nieuwe gemeentewet, als de minderjarige de volle leeftijd van 16 jaar heeft bereikt op het tijdstip van de feiten;

[...] ».

B.1.4. Artikel 21 van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen heeft, onder andere, artikel 119*bis*, §§ 2, 8, 9*bis* en 12, van de Nieuwe Gemeentewet gewijzigd en daarin een paragraaf 8*bis* ingevoegd. Aangezien de wet van 20 juli 2005 in werking is getreden op 8 augustus 2005, konden de aangevochten bepalingen tot die datum worden toegepast.

B.2. De aangevochten bepalingen hebben het voorwerp uitgemaakt van twee wetsontwerpen die gelijktijdig werden onderzocht. De memorie van toelichting vermeldt :

« Het democratisch stelsel veronderstelt tegelijk dat men regels uitvaardigt, dat die regels worden nageleefd en dat elke schending wordt bestraft. De evolutie van de samenleving en het steeds groeiend aantal aangelegenheden die het gerechtelijk apparaat moet behandelen, hebben er echter toe geleid dat bepaalde regels, waarvan er sommige in het Strafwetboek voorkwamen, ongestraft blijven. Na verloop van tijd kan een dergelijke toestand tot gevolg hebben dat conflicten binnen de samenleving op de spits worden gedreven, vooral in de grote

steden, dat zij die worden geacht deze inbreuken te vervolgen alle motivatie verliezen en dat het gezag van de Staat aldus wordt ondermijnd.

Dat is de reden waarom de regering een wetsontwerp heeft opgesteld dat tot doel heeft niet alleen deze ongehoorzaamheden maar ook bepaalde gedragingen die nu nog uitsluitend onder de strafwet vallen effectief te beteugelen en ook administratief te bestraffen. Dit ontwerp streeft ernaar, zonder ook maar in het minst afbreuk te doen aan de rechten van de verdediging, te vermijden dat een klimaat van straffeloosheid wordt bestendig, aangezien dit voor iedereen uiterst schadelijk zou zijn.

Te dien einde wordt voorgesteld de gemeentelijke overheden - die aan de basis liggen van de democratie - met de verwezenlijking van deze doelstelling te belasten.

[...]

Het komt er dus op aan de hoofdlijnen van dit wetsontwerp duidelijk aan te geven. Het doel van het ontwerp bestaat erin bepaalde inbreuken, die het wezen vormen van de ongehoorzaamheden, uit het strafrecht te halen, zodat ze het voorwerp kunnen zijn van administratieve sancties. Voor de analoge inbreuken die wel in het Strafwetboek behouden blijven is er reden om te preciseren hoe de beginselen van een strafrechtelijke en een administratieve sanctie naast elkaar kunnen bestaan. In verband hiermee werd erop toegezien, zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State opperde, dat een stelsel werd uitgedokterd dat de volledige naleving van het principe *non bis in idem* waarborgt, zoals dat principe wordt bekrachtigd in artikel 14, § 7 van het Internationaal Pact inzake burgerlijke en politieke rechten.

Voorts is er reden om een precieze beschrijving te geven van de middelen die mogen worden aangewend om deze inbreuken vast te stellen en van de wijze waarop sancties mogen worden getroffen, waarbij de rechten van de verdediging en met name een recht van verhaal volledig moeten worden gevrijwaard.

Tot slot is er reden om duidelijk aan te geven welke regels betrekking hebben op de minderjarigen die zich schuldig maken aan de hierboven bedoelde ongehoorzaamheden en onder bepaalde voorwaarden met een administratieve sanctie kunnen worden bestraft » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2366/001 en 2367/001, pp. 4 en 5).

Ten aanzien van de eerste middelen in de zaken nrs. 3278 en 3279

B.3. De middelen zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 13 (zaken nrs. 3278 en 3279) en 151 (zaak nr. 3279) ervan, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met de artikelen 2, 3 en 40 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind.

B.4.1. De verzoekende partijen doen in de beide zaken gelden dat de minderjarigen die de volle leeftijd van 16 jaar hebben bereikt op het tijdstip van de feiten en aan wie, op grond van de aangevochten bepalingen, administratieve sancties worden opgelegd, op discriminerende wijze worden behandeld, in zoverre zij niet dezelfde procedurele waarborgen genieten als de minderjarigen die door het openbaar ministerie worden vervolgd wegens als misdrijf omschreven feiten : laatstgenoemden vallen in de regel onder de bevoegdheid van de jeugdrechter, die enkel op vordering van de procureur des Konings optreedt, onafhankelijk en onpartijdig is en beschermende maatregelen neemt die afhankelijk zijn van de persoonlijkheid van de minderjarigen en het milieu waarin ze leven; zij genieten aldus een gedifferentieerde en individuele benadering, worden strafrechtelijk niet aansprakelijk geacht en kunnen steeds hoger beroep instellen tegen de beslissingen die ten aanzien van hen zijn genomen; de eerstgenoemden daarentegen zouden afhankelijk zijn van de beslissing van de ambtenaar die wordt aangewezen bij de wet, zouden strafrechtelijk aansprakelijk worden geacht en als volwassenen worden behandeld aan wie, zonder onderzoek, boeten met een strafrechtelijk karakter zouden worden opgelegd; de jeugdrechter zou enkel kunnen optreden indien de minderjarige daartoe het initiatief neemt, zou niet kunnen overgaan tot de onderzoeksmaatregelen bedoeld in artikel 50 van de wet van 8 april 1965 en zou beslissingen wijzen waartegen geen hoger beroep zou kunnen worden ingesteld.

B.4.2. In tegenstelling tot wat de Ministerraad betoogt, zijn de twee in de middelen beoogde categorieën van minderjarigen vergelijkbaar, vermits het, in de beide gevallen, gaat om minderjarigen die feiten hebben gepleegd die in de wet zijn gedefinieerd.

B.4.3. In de memorie van toelichting is de situatie van de minderjarigen als volgt uiteengezet :

« Binnen het kader van dit wetsontwerp kunnen minderjarigen met administratieve sancties worden bestraft. De administratieve geldboete mag in hun geval echter niet meer dan 125 euro bedragen.

Er worden bijzondere waarborgen uitgewerkt om hun de kans te bieden in beroep te gaan voor de jeugdrechtbank. Bovendien wordt de kosteloosheid van deze procedure en de bijstand van een advocaat verzekerd.

Evenzo werd overeenkomstig de oordeelkundige suggestie van de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorzien in het feit dat de jeugdrechtbank de administratieve sanctie kan vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of bescherming zoals bedoeld in

artikel 37 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming. De afdeling Wetgeving meent dat het niettemin eigenaardig is dat een minderjarige het voorwerp zou zijn van een maatregel van bewaring, behoeding of bescherming als gevolg van een persoonlijk initiatief dat hij neemt en waarbij hij in beroep gaat tegen de jegens hem genomen administratieve sanctie, terwijl de jeugdrechtbank op dit gebied in principe kan optreden onafhankelijk van het initiatief van de minderjarige zelf. Deze anomalie lijkt niet onevenredig van aard te zijn, aangezien ze geen ander doel heeft dan aan de minderjarige een bijkomende garantie te bieden in vergelijking met de situatie waarin hij zou zijn beland indien hij meerderjarig was geweest » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2366/001 en 2367/001, p. 8).

B.4.4. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen betogen, is de toepassing van de nieuwe regeling niet afhankelijk van de achterstand waarmee de parketten te kampen zouden hebben, maar van de objectieve criteria vermeld in artikel 119*bis*, §§ 2 en 8, van de Nieuwe Gemeentewet.

B.4.5. De invoering van administratieve boeten teneinde de in de aangevochten wet bedoelde gedragingen te bestraffen, maakt het mogelijk de door de wetgever nagestreefde doelstellingen van preventie en repressie te verwezenlijken, zoals is uiteengezet in de in B.2 geciteerde parlementaire voorbereiding.

B.4.6. Het Hof moet onderzoeken of die maatregelen de evenredigheidstoetsing doorstaan in het geval waarin de administratieve boeten op minderjarigen zouden worden toegepast op de wijze en volgens de procedure die zijn vastgesteld in de aangevochten bepalingen.

B.4.7. De toepassing van die administratieve sancties zou sommige minderjarigen verscheidene procedurele waarborgen ontzeggen die de voormelde wet van 8 april 1965 heeft ingevoerd voor alle minderjarigen, ongeacht de ernst van de feiten. Uit de aangevochten bepalingen blijkt immers dat de administratieve sancties die kunnen worden opgelegd aan de betrokken minderjarigen, worden opgelegd door de ambtenaar bedoeld in het nieuwe artikel 119*bis*, § 2, vierde lid, van de Nieuwe Gemeentewet, terwijl de maatregelen die op grond van de wet van 8 april 1965 kunnen worden genomen, ingevolge het optreden van de jeugdrechtbank worden genomen.

B.4.8. De wetgever heeft echter vastgesteld dat bijzondere maatregelen moesten worden genomen wat betreft de minderjarigen « rekening houdend met het feit dat zij zich vaak aan

onwellevendheden schuldig maken en dat zij derhalve vaak met de nieuwe administratieve procedure dreigen te maken te krijgen » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2366/003, p. 6). De wetgever vermocht bovendien te oordelen dat het wenselijk was dat dergelijke maatregelen, met een educatieve bedoeling, snel kunnen worden genomen en dat de procedure die hij in aanmerking nam in dat opzicht meer waarborgen kon bieden dan de gerechtelijke procedure. Dat is des te meer het geval daar te dezen de wet enkel de minderjarigen van meer dan 16 jaar beoogt en de nieuwe maatregelen wil doen gepaard gaan met waarborgen die zijn geïnspireerd op die welke zijn vervat in de vroegere maatregelen of waarbij rekening wordt gehouden met de situatie van de minderjarigen : zulks is het geval voor de geldboete, waarvan het bedrag niet méér mag bedragen dan de helft van de boete die aan meerderjarigen kan worden opgelegd (artikel 119*bis*, § 2, zevende lid, van de Nieuwe Gemeentewet), voor de bevoegdheid die aan de jeugdrechter wordt toegekend om de sanctie te vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding en opvoeding, bedoeld in artikel 37 van de wet van 8 april 1965 (artikel 119*bis*, § 12, van dezelfde wet), voor de bijstand van een ambtshalve aangewezen advocaat (artikel 119*bis*, § 9*bis*, en *Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2366/003, p. 6), voor de verplichting om over te gaan tot bemiddeling wanneer minderjarigen in het geding zijn (artikel 119*ter*) en voor de ontstentenis van inschrijving in het strafregister (*ibid.*, DOC 50-2366/001 en 2367/001, p. 7). De omstandigheid dat de uitoefening van de bevoegdheden die de wet aan de jeugdrechter toekent in geval van beroep, samen met het opschortend karakter van dat beroep, volgens de verzoekende partijen de door de wet beoogde doelstelling van snelheid van de sanctie in het gedrang zou brengen, impliceert niet dat de wet, indien ze haar doelstelling niet bereikt, discriminerend zou zijn.

B.5.1. De verzoekende partijen doen echter gelden dat aan de in artikel 119*bis*, § 12, zesde lid, beoogde minderjarigen op discriminerende wijze de mogelijkheid zou worden ontzegd om beroep in te stellen tegen beslissingen van de jeugdrechtbank.

B.5.2. Tegen de beslissingen die op grond van de wet van 8 april 1965 door die rechtbank worden genomen, kan beroep worden ingesteld. De beslissing waarbij de rechtbank de beslissing van de ambtenaar in verband met de geldboete vernietigt, is ongetwijfeld een beslissing genomen in hoger beroep. Aangezien de rechtbank echter ook, krachtens artikel 119*bis*, § 12, vijfde lid, de administratieve sanctie kan vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding, bedoeld in artikel 37 van de wet van 8 april 1965, en

tegen een dergelijke maatregel, wanneer hij wordt genomen op grond van dat artikel 37, hoger beroep kan worden ingesteld, is het niet redelijkerwijze verantwoord dat daartegen geen beroep kan worden ingesteld wanneer hij wordt genomen op grond van artikel 119*bis*, § 12, vijfde lid.

Artikel 119*bis*, § 12, zesde lid, in de formulering die eraan werd gegeven bij de wet van 7 mei 2004, schendt dus in die mate de in de middelen aangevoerde bepalingen.

B.6.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 3278 doen bovendien gelden dat, doordat artikel 119*bis*, § 8, tweede lid, bepaalt dat de procureur des Konings, wanneer het gaat om misdrijven in verband met beschadiging van goederen (artikelen 526, 537 en 545 van het Strafwetboek), slechts over een termijn van één maand beschikt om te oordelen over de opportuniteit van de vervolging, het onder rechtzoekenden een discriminatie in het leven roept naar gelang van de werklast van de parketten, aangezien een lichte werklast, in tegenstelling tot een zware werklast, het de procureur des Konings mogelijk zal maken binnen die termijn de ontoereikendheid van de materiële werkelijkheid van de feiten of de ontstentenis van misdrijf vast te stellen, zodat de gemeenteambtenaar zijn bevoegdheid om een sanctie op te leggen niet meer zal kunnen uitoefenen; de aangevochten bepaling zou op discriminerende wijze afbreuk doen aan artikel 151 van de Grondwet, door aan het openbaar ministerie de mogelijkheid te ontnemen om de materiële werkelijkheid van de feiten na te gaan en te beoordelen of het om een misdrijf gaat dan wel of er rechtvaardigingsgronden bestaan.

B.6.2. Artikel 151, § 1, van de Grondwet bepaalt :

« De rechters zijn onafhankelijk in de uitoefening van hun rechtsprekende bevoegdheden. Het openbaar ministerie is onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen ».

B.6.3. De wetgever heeft vastgesteld dat « de evolutie van de samenleving en het steeds groeiend aantal aangelegenheden die het gerechtelijk apparaat moet behandelen, [...] er [...] toe [hebben] geleid dat bepaalde regels, waarvan er sommige in het Strafwetboek voorkwamen, ongestraft blijven » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2366/001 en 2367/001, p. 4) en heeft, gebruik makend van de beoordelingsbevoegdheid die hem toekomt,

geoordeeld dat hij maatregelen moest nemen om die situatie te verhelpen. De aangevochten maatregel, die de aangewezen ambtenaar in staat stelt op te treden wanneer het openbaar ministerie zich ervan onthoudt zulks te doen binnen de in de maatregel vastgestelde termijn, stemt overeen met de nagestreefde doelstelling. Hij vormt geen onevenredige maatregel : enerzijds, omdat hij enkel betrekking heeft op de misdrijven in verband met de beschadiging van bepaalde goederen en met name niet op diegene - die zwaarder zijn - die te maken hebben met bedreigingen, slagen en verwondingen, beledigingen en diefstallen, bedoeld in artikel 119*bis*, § 8, eerste lid, van de Nieuwe Gemeentewet en waarvoor het openbaar ministerie zijn beoordelingsbevoegdheid behoudt, anderzijds, omdat de straffen die voor de in het geding zijnde misdrijven worden opgelegd, niet als buitensporig kunnen worden beschouwd en voor een rechter kunnen worden betwist.

B.7. Doordat de aangevochten bepalingen evenwel niet erin voorzien dat de personen die de betrokken minderjarige onder hun bewaring hebben, bij de procedure zullen worden betrokken, zoals bepaald in artikel 46 van de wet van 8 april 1965, voor de maatregelen die krachtens die wet worden genomen, roepen zij een verschil in behandeling in het leven waarvoor het Hof geen verantwoording ziet. Dat verschil kan des te minder worden verantwoord daar die personen het wettelijk genot hebben van de goederen van de minderjarige en dat laatstgenoemde, op grond van de aangevochten bepalingen, kan worden veroordeeld tot de betaling van administratieve boeten. De door de Ministerraad aangevoerde omstandigheid dat een wetsontwerp dat in de Kamer van volksvertegenwoordigers is neergelegd op 7 juni 2005 - dat intussen de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen is geworden (artikel 21) - bepalingen zou bevatten die het mogelijk maken die moeilijkheid op te lossen, volstaat niet om de grondwettigheid vast te stellen van artikel 119*bis*, § 9*bis*, in de formulering die eraan werd gegeven bij de wet van 17 juni 2004, aangezien het had kunnen worden toegepast tussen het ogenblik van de inwerkingtreding ervan en het ogenblik van de inwerkingtreding van de bepaling waarbij het wordt gewijzigd. Aangezien de ongrondwettigheid van de aangevochten bepaling evenwel is verdwenen sinds artikel 21 van de voormelde wet van 20 juli 2005 artikel 119*bis*, § 9*bis*, van de Nieuwe Gemeentewet heeft aangevuld met een lid dat bepaalt dat de personen die het gezag over de minderjarige uitoefenen, bij de in het geding zijnde procedure worden betrokken, moet artikel 119*bis*, § 9*bis*, enkel worden vernietigd in zoverre het niet in die maatregel voorziet en enkel wat

betreft de periode tussen de datum van inwerkingtreding van de wet van 17 juni 2004 (1 april 2005) en die van de wet van 20 juli 2005 (8 augustus 2005).

Ten aanzien van de tweede middelen in de zaken nrs. 3278 en 3279

B.8. De middelen zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met de algemene beginselen van het strafrecht.

B.9.1. De verzoekende partijen doen gelden dat artikel 119*bis*, § 2 en § 12, derde en vierde lid, van de Nieuwe Gemeentewet een onverantwoord verschil in behandeling in het leven roept tussen de rechtzoekenden aan wie een geldboete, bedoeld in artikel 119*bis*, § 2, tweede lid, 1^o, wordt opgelegd en diegenen aan wie één van de andere in die bepaling bedoelde sancties wordt opgelegd : terwijl de eerstgenoemden, doordat zij de zaak aanhangig kunnen maken bij de politierechtbank, over een beroep met volle rechtsmacht beschikken, kunnen de laatstgenoemden enkel verkrijgen dat de sanctie wordt vernietigd door de Raad van State, die de administratieve beslissing niet kan herzien.

B.9.2. De Ministerraad doet gelden dat het middel dat wordt opgeworpen in de zaak nr. 3279 onontvankelijk is, in zoverre het betrekking heeft op de wet van 7 mei 2004.

De verzoekende partijen verwijzen in hun beide verzoekschriften zowel naar artikel 119*bis*, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet (die voorziet in de verschillende administratieve sancties), vervangen bij artikel 2 van de wet van 17 juni 2004, als naar artikel 119*bis*, § 12, van de Nieuwe Gemeentewet (dat voorziet in een beroep tegen de administratieve sancties), vervangen bij artikel 4 van de wet van 7 mei 2004.

Het middel is dus ontvankelijk.

B.9.3. De Ministerraad betwist dat de tweede verzoekende partij, de v.z.w. « Défense des Enfants - International - Belgique - Branche francophone (D.E.I. Belgique) », een belang

heeft bij het middel, aangezien de in het geding zijnde bepalingen betrekking hebben op maatregelen die niet kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen, wier verdediging haar maatschappelijk doel vormt.

Aangezien op het middel moet worden geantwoord wat betreft de eerste verzoekende partij, dient de exceptie niet te worden onderzocht.

B.10. Ongeacht of de sancties bedoeld in artikel 119*bis*, § 2, tweede lid, 2°, 3° en 4°, « burgerlijke rechten en verplichtingen » betreffen dan wel van strafrechtelijke aard zijn in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, moeten de rechtzoekenden aan wie ze worden opgelegd aanspraak kunnen maken op een daadwerkelijke jurisdictionele toetsing.

B.11. Sancties, andere dan de geldboete, kunnen slechts worden opgelegd nadat de overtreder voorafgaand een waarschuwing heeft ontvangen, die een uittreksel van het overtreden reglement of de overtreden verordening bevat (artikel 119*bis*, § 4, van de Nieuwe Gemeentewet). Volgens paragraaf 5, eerste lid, van hetzelfde artikel is « de administratieve sanctie [...] proportioneel in functie van de zwaarte van de feiten die haar verantwoorden, en in functie van eventuele herhaling ».

B.12. In tegenstelling tot de geldboeten, waarbij elke overtreding van de reglementen en verordeningen van de gemeente kunnen worden bestraft en die worden opgelegd door de ambtenaar die daartoe door de gemeente is aangewezen, zijn de schorsing of de intrekking van een toestemming of vergunning, evenals de sluiting van een inrichting, enkel toegelaten wat de eerste twee maatregelen betreft en kunnen die, wat de derde maatregel betreft, enkel worden opgevat als maatregelen waarbij de door de gemeentelijke overheid afgegeven toestemmingen of vergunningen worden geschorst of ingetrokken. De drie maatregelen vallen onder de bevoegdheid van de gemeenten om dergelijke toestemmingen of vergunningen te verlenen, te weigeren of in te trekken, waarbij de door hen genomen beslissingen kunnen worden bestreden voor de Raad van State.

B.13. De wetgever vermocht redelijkerwijze te oordelen dat de beroepen tegen de in artikel 119*bis*, § 2, 2°, 3° en 4°, bedoelde maatregelen deel uitmaken van hetzelfde

contentieux als datgene waarvan de Raad van State reeds kennis neemt en dat die het best geplaatst was om de wettigheid van die maatregelen te beoordelen.

B.14.1. In de aangelegenheid betreffende de toestemmingen en vergunningen om een inrichting uit te baten, oefent de Raad van State een volwaardige jurisdictionele toetsing uit, zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State gaat daarbij na of de aan zijn toezicht voorgelegde overheidsbeslissing de vereiste feitelijke grondslag heeft, of die beslissing uitgaat van correcte juridische kwalificaties en of de maatregel niet kennelijk onevenredig is met de vastgestelde feiten. Wanneer hij die beslissing vernietigt, dient de overheid zich te schikken naar het arrest van de Raad van State : indien de overheid een nieuwe beslissing neemt, mag zij de motieven van het arrest dat de eerste beslissing heeft vernietigd niet negeren; indien zij in de vernietiging berust, wordt de aangevochten akte geacht nooit te hebben bestaan (vergelijk : Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Kingsley t. Verenigd Koninkrijk*, 7 november 2000, § 58).

B.14.2. Bovendien kan de Raad van State, in de omstandigheden bedoeld in artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelasten dat de uitvoering van de beslissing om sancties op te leggen wordt geschorst, in voorkomend geval door uitspraak te doen bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

B.15. De rechtzoekenden beschikken derhalve over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg, voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege, tegen de administratieve sanctie die hun kan worden opgelegd.

De in het geding zijnde bepaling heeft niet tot gevolg dat ze op onevenredige wijze de rechten van de betrokken personen beperkt.

B.16. Het middel kan niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 119*bis*, § 12, zesde lid, van de Nieuwe Gemeentewet, in de bij artikel 4 van de wet van 7 mei 2004 « tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de Nieuwe Gemeentewet » eraan gegeven formulering;

- vernietigt, voor de periode van 1 april 2005 tot en met 7 augustus 2005, artikel 119*bis*, § 9*bis*, van de Nieuwe Gemeentewet, in de bij artikel 2 van de wet van 17 juni 2004 « tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet » eraan gegeven formulering;

- verwerpt de beroepen voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 18 januari 2006.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior