

## VERWEERSCHRIFT INZAKE GEMEENTELIJKE ADMINISTRATIEVE SANCTIE

Aan de Sanctionerend ambtenaar te (1)

.....  
.....  
.....  
.....

Ondergetekende formuleert bij deze bezwaar tegen de Gemeentelijke Administratieve Sanctie gedateerd .... / ..... / 20....., bij uw diensten bekend onder de referte .....(2)

Mijn motivering luidt samengevat als volgt:

### **A. FEITELIJKE GEGEVENS**

(3)

### **B. JURIDISCHE MOTIVERING**

(4)

#### **(1) Vooraf: over de “onafhankelijkheid” van de GAS-sanctionerend ambtenaar.**

##### **(a) Het fundamenteel probleem.**

De GAS-sanctionerend ambtenaar betreft de ‘eerste rechter’ van het gemeentelijk administratief dossier met betrekking tot wezenlijk strafrechtelijke sancties in de zin van art. 6 van het EVRM (vaste rechtspraak, zie o.m. Tom De Sutter, ‘De politierechter, hoeder van de (recht)staat, Rechtskroniek voor de vrede- en politierechters 2013, 138 noot 42 & 43).

Noch de GAS-wet, noch het KB van 21 12 2013 bieden aan de betreffende ambtenaar enige statutaire of formeel uitgewerkte garantie – waartegen de Raad van State in zijn advies bij de wetwijziging waarschuwde (Kamerdocument DOC 53 2712/001, p. 54).

Evenmin is voor deze ambtenaren enige tuchtprocedure voorzien: zij hebben dus een zware verantwoordelijkheid zonder voor beroepsfouten verantwoordelijk gesteld te kunnen worden.

De opleiding is voor de voorafgaand aan 03 10 2013 benoemde sanctionerend ambtenaren daarenboven een formaliteit, want zij betreft slechts 20 uur en worden uitdrukkelijk vrijgesteld van enig examen (zie column #justitiwatcher in De Juristenkrant 28 02 2014 p. 10-11 ‘Het probleem is GAS, maar soms ook de ambtenaren’).

Nochtans moet ook inzake administratieve sancties *“iedere verwarring en schijn van partijdigheid vermeden worden”* (parl. Vraag S. Verherstraeten nr 5636 van 23 02 2005, CRIV 51, COM 512, 20-21).

De mensenrechtelijke garanties op o.a. *“eerlijke behandeling van de zaak”* zijn inderdaad ook *“van toepassing op de administratieve sanctioneringsprocedure”* zelf (prof. Frankie Schram & Joke Lievens, ‘Gemeentelijke administratieve sancties, Een antwoord op overlast?’ Vanden Broele 2013, p. 139).

### **(b) Het probleem van (o.a.) de gemeentesecretaris.**

Het is evident dat o.a. de gemeentesecretaris niet de garanties biedt van een onpartijdig rechter in de termen van art. 6.1 EVRM en 14.1 BUPO Verdrag. Hij/zij komt immers *“gelet op de gezagsverhouding t.a.v. het College in een delicate situatie terecht”* (ed. Mieke Santens, ‘Gewapend bestuur?’, Cahier Tegenspraak 24, Die Keure 2005, p. 47).

### **(c) Het extra probleem met persoonlijke, lokale betrokkenheid.**

Bij uitstek wanneer de GAS-sanctionerend ambtenaar de gemeentesecretaris betreft, en de klagende partij een lid van het College van Burgemeester en Schepenen, wordt aan de vereiste van onpartijdige beoordeling evident niet voldaan.

### **(2) Vrijheid van meningsuiting.**

De artikelen 10 EVRM & 19 BUPO-verdrag garanderen aan elke burger het recht om zijn opinie te laten kennen.

Het EHRM brengt het in zijn arresten frequent in herinnering dat de vrijheid van meningsuiting een essentiële hoeksteen is van een democratische samenleving: *“29. La Cour rappelle d'emblée l'importance cruciale de la liberté d'expression, qui constitue l'une des conditions préalables au bon fonctionnement de la démocratie. Elle vaut aussi et est particulièrement précieuse s'agissant de la communication d'« idées » ou « informations » qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique » (Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande, 29 octobre 1992, § 71, série A no 246-A).”*

De vrijheid van meningsuiting beschermt ook meningen die hinderlijk kunnen zijn voor de overheid: *“Herhaaldelijk is in de rechtspraak van het EHRM benadrukt dat bij de toepassing van art. 10 EVRM er ook plaats moet zijn voor meningen en informatie die hinderlijk kunnen zijn voor de overheid of voor bepaalde groepen in de samenleving. Er moet ruimte zijn voor kritiek in het kader van het maatschappelijk debat. Wanneer bepaalde kritiek wordt gepubliceerd of openbaar gemaakt, niet met de bedoeling om louter schade toe te brengen aan de eer of reputatie van bepaalde personen, organisaties of ondernemingen, maar om bepaalde mistoestanden aan de kaak te stellen en daaromtrent verder onderzoek of reactie uit te lokken, zal maar moeilijk de dwingende sociale noodzakelijkheid van een restrictieve of sanctionerende beperking kunnen aangetoond worden”.* (VOORHOOF, D., De vrijheid van meningsuiting van milieuverenigingen en actiegroepen. Tijdschrift voor Milieurecht, 1997, 132).

Terecht werd geschreven dat *“het stedelijk beleid tegen actiegroepen ook een hoog ‘David tegen Goliath’-gehalte heeft. De Europese rechtspraak erkent het belang van kleine en informele campagnegroepen die hun ideeën over thema's van algemeen belang, zoals gezondheid en milieu kunnen verspreiden”* (advocaat Edith Flamand van Progress

Lawyers Network in De Juristenkrant 22 02 2012 'Gemeentelijke administratieve sancties tegen sociaal protest')

In die bijdrage wordt terecht verwezen naar het arrest van het EHRM van 27 06 2006 inzake Cetinkaya v. Turkije, Case n° 75569/1, waarbij de Turkse staat veroordeeld werd wegens schending van de verenigings- en vergadervrijheid, voorzien in art 11.

Het Hof overwoog daarbij: *“La liberté de participer a une réunion pacifique revet ainsi une telle importance qu’elle ne peut subir une quelconque limitation, dans la mesure ou l’intéressé ne commet pas lui-même, a cette occasion, un acte répréhensible (Ezelin, précité § 53). En outre, le caractère illégal d’une réunion ou manifestation ne suffit pas a la faire sortir du champ d’application de l’article 11 de la Convention (voir Cisse c. France, no 51346/99, CEDH 2002-III (extraits)). 28 En l’occurrence, le requérant a été condamné en sa qualité de dirigeant d’une association, non pour avoir eu un comportement violent ou avoir scandé des slogans de soutien a une organisation terroriste, mais pour avoir pris part a une conférence de presse qui s’est transformée, de fait, en un rassemblement qualifié d’illégal par les autorités. Le fondement légal de cette condamnation repose ainsi uniquement sur la qualification opérée par les juridictions nationales quant aux buts de l’association du requérant, telle qu’énoncée dans ses statuts, et ce en dehors de toute précision ou explication quant aux critères retenus pour les estimer incompatibles avec la participation de l’intéressé a la conférence de presse litigieuse. Suffit ainsi a être jugée répréhensible sa seule présence a une telle conférence, indépendamment d’une quelconque appréciation quant aux modalités pacifiques ou non de son déroulement. 29 Or, la Cour rappelle que les Etats contractants ne sauraient prendre, au nom de la protection de « la sureté publique », n’importe quelle mesure jugée par eux appropriée (voir Izmir Savaş Karşıtlari Dernegi et autres c. Turquie, no 46257/99, § 36, 2 mars 2006)”*.

Art. 10 EVRM beschermt inderdaad ook niet alleen de inhoud van ideeën, maar ook de vorm en manier waarop die worden overgebracht: *“art. 10 protects not only the substance of the ideas and information expressed, but also the form in which they are conveyed (EHRM Oberschlick v. Austria, Application n° 11662/85, Strasbourg 23 05 1991)”*.

Ook fysiek hinderlijke activiteiten worden beschermd: *“92. (...) It is true that the protests took the form of physically impeding the activities (...) but the Court considers nonetheless that they constituted expressions of opinion within the meaning of art. 10 (see, for example, the Chorherr v. Austria judgement of 25 August 1993, Series A n° 266-B, p. 3, §23). The measures taken against the applicants were, therefore, interferences with their right to freedom of expression” (EHRM, Steel and others v. The United Kingdom 67/1997/851/1058, Strasbourg 23 09 1998)”*.

### **(3) Vereiste van voorafgaande toelating door de bevoegde overheid: concreet te toetsen.**

Het louter feit van deel te nemen aan een niet vergunde manifestatie betreft op zich geen misdrijf ([Mathieu Beys, 'Quels droits face à la police, Manuel juridique et pratique' Jeunesse & Droit Edition 2014, o.a. p. 70 & 78 - link naar het boek hier](#)).

Ook het Europees Hof van Justitie stelt dat beperkingen op de vrije meningsuiting kunnen slechts aanvaard worden wanneer zij *“daadwerkelijk beantwoorden aan doeleinden van algemeen belang en, het door dergelijke beperkingen nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduldbare ingreep waardoor*

*de beschermde rechten in hun kern zouden worden aangetast*” (Eugen Schmidberger v. Austria, 12 06 2003, Case C-112/00, met ook verwijzing naar arresten van 08 04 1992 Commissie v. Duitsland C-62/90, Jurispr. I-2575 punt 23 & 05 10 1994, X v. Commissie C-404/92 Jurispr. P. I-4737, punt 18).

Het ontbreken van een toelating of vergunning van de in het reglement aangewezen overheid kan niet gelden als element van een overtreding wanneer die voorafgaande toelating niet concreet verantwoord wordt door het openbaar belang in verhouding tot de specifieke aard van de handeling of manifestatie.

De overheid dient bijgevolg aan te tonen dat het verbod, of in voorkomend geval, het ontbreken van de vergunning gehandhaafd dient te worden door ernstige overwegingen van openbare veiligheid, orde en rust ([PolRb Brussel 07 01 2014, besproken in Knack 07 01 2010 - link hier](#)).

Het criterium in dat verband wordt omschreven als een *“pressing social need”*, of *“un besoin social impérieux”*, waarover de bevoegde overheid niet zomaar eigenmachtig kan oordelen: *“elke beperking zal aan het vereiste ‘nodig in een democratische samenleving’ dienen te worden getoetst. Zowel de politieverordening als de toepassing ervan in het individuele geval dienen ‘nodig te zijn in een democratische samenleving’. Zowel het motief als het doel en het voorwerp van de politimaatregel zal door de rechter dienen te worden onderzocht (om) (...) de vrije meningsuiting te wille van de handhaving van de openbare orde te beperken. (...) Terecht werd benadrukt dat al deze aspecten van de ‘noodwendigheid’ rechtmatigheidsvoorwaarden zijn en niet slechts een opportuiniteitkwestie waarover de overheid discretionair zou kunnen oordelen”* (Jan Velaers, ‘De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting’ Deel 2, Maklu p. 766-767).

#### **(4) Post factum toetsing van reële overlast.**

Gemeenten kunnen binnen het kader van de GAS-wet – de lege lata en onder voorbehoud van toetsing door het Grondwettelijk Hof, gevat door diverse verzoeken tot vernietiging (Liga voor Mensenrechten, Kinderrechtencoalitie, ABVV, ACV) - vooralsnog gedragingen bepalen die zij beschouwen als openbare overlast.

Evenwel leidt een bewezen inbreuk niet automatisch tot een administratieve geldboete: een inbreuk op een politiereglement die geen effectieve overlast tot gevolg heeft, kan niet beteugeld worden met een administratieve boete (PolRb Dendermonde 05 05 2011, bevestigend besproken door subst. Proc. des Konings Tom Van den Hende in De Juristenkrant 25 05 2011, p. 3; [zie ook Knack column 18 04 2014 - link hier](#)).

#### **(5) Primerende beginselen van zorgvuldig bestuur.**

Volgens een algemeen rechtsbeginsel, waarvan artikel 159 Grondwet een specifieke toepassing is, mag een rechter geen toepassing maken van een beslissing waarbij een hogere bepaling wordt geschonden. Het Hof van Cassatie heeft deze bepaling zeer ruim geïnterpreteerd en ook toepasselijk verklaard zelfs op niet-reglementaire beslissingen van het bestuur en op administratieve handelingen, ook al zijn zij van individuele aard (Cass. 02 12 2002, C.98.0460.N/10).

Een GAS-boete kan de beginselen van behoorlijk bestuur schenden, en wel specifiek het zuinigheidsbeginsel.

De overheid heeft de verplichting zuinig om te springen met de overheidsmiddelen, die ter beschikking gesteld worden door de belastingbetaler.

Dit geldt des te meer in crisistijd, wanneer veel gezinnen in financiële nood zijn (zie: 'Meer mensen met energieproblemen: OCMW's vragen sterk sociaal beleid' persbericht VVSG 06 05 2010), net zoals veel gemeenten en OCMW's zelf ('Pensioenfactuur weegt ook op OCMW's en politiezones' persbericht VVSG 28 01 2014 met verwijzing naar studie Belfius).

Het – laat staan dringend ! - oproepen van politiediensten voor prullerij en gezeur wordt van burgers niet aanvaard en zelfs bestraft met GAS-boetes.

Het overmatig beroep op politiediensten is risicovol, omdat het agenten van het hen aangewezen werkterrein wegroept. Onderzoekers stellen vast dat "politiediensten niet meer toekomen aan bepaalde kerntaken hoewel zij, wegens hun geweldsbevoegdheid onvervangbaar zijn voor het uitvoeren van deze taken" ([studie Ruth Dujardin, 'Burgers als consumenten van politiezorg' \(link hier\)](#)).

De overheid en politici dienen daarbij zelf evident een voorbeeldfunctie aan de dag te leggen.

Misbruik van politiediensten door de overheid kan zelfs een vorm van 'misbruik van gezag' impliceren (art. 254 e.v. SW). In voorkomend geval dienen politiediensten zelf te weigeren onwettige bevelen uit te voeren. De tijd van '*Befehl ist Befehl*' is al lang voorbij.

De kerntaak van een gemeentesecretaris mag evenmin bezwaard worden door nutteloze opdrachten als GAS-sanctionerend ambtenaar.

Ook het oneigenlijk gebruik van super dure openbare veiligheidscamera's voor het opsporen van GAS-overtredingen is evenmin aanvaardbaar, des te meer gekoppeld aan het extra tijdverlies voor politiediensten bij de analysering en rapportering daarvan voor kattenkwaad of aprilvissen.

Als het daarenboven gaat om een zaak van vrijheid van meningsuiting, dienen politici van relativiseringsvermogen, ruimdenkendheid en verdraagzaamheid blijf te geven. Gezond verstand werd in verband met GAS al zo vaak – vruchteloos - beloofd: misschien moeten we nu onze hoop stellen op zin voor humor.

Pesten is echter niet alleen voor kinderen verboden: ook voor grote mensen.

Horresco referens: iedere persoonlijke politieke afrekening met gebruik van overheidsmiddelen/-personeel - en dus gemeenschapsgelden - is laakbaar.

## **(6) Wettigheid van bewijslevering.**

In het kader van het klassieke strafprocesrecht werd de zgn. Antigoon-doctrine verankerd in de wet Landuyt, waarbij de "zuivering" van onregelmatig bekomen bewijsmateriaal mogelijk blijft, tenzij o.m. de waarborgen op een eerlijke procesvoering overeenkomstig het EVRM geschonden zijn.

Ook politierechtbanken hebben al bij diverse gelegenheden GAS-boetes te niet gedaan op basis van inbreuken op dit recht van verdediging, en wel bepaaldelijk op het vlak van (ook) de bewijsvoering. Zo aanvaarde de politierechter van Vilvoorde-Zaventem niet dat in de bestreden beslissing verwezen werd naar vaststellingen en identificaties verricht door politieagenten in burger, die niet in het proces-verbaal werden opgenomen: "uit art. 6 §1 EVRM vloeit voort dat de procespartijen alle stukken en argumentatie die de beslissing kunnen beïnvloeden, moeten kunnen tegenspreken (Cass. 14 01 2005, AR C.02.221.N)". Dit vonnis van 05 09 2013 werd besproken door #justitiwatcher @Knack [op 10 09 2013 \(link hier\)](#).

Dat geldt ook bij de aanvullende onderzoeksmaatregelen die de GAS-sanctionerend ambtenaar zou nemen. Zo aanvaardde de politierechter van Brugge de niet-tegensprekelijke bewijslevering niet, met overwegingen die er niet om liegen: *"Men moet zich voorstellen dat een Correctionele Rechtbank of een andere straf-rechter, na kennis te hebben genomen van het dossier en van het verweer van de "beklaagde" eens telefoneert naar één of meer verbalisanten om te horen wat die van het verweer denken... Men moet zich voorstellen dat een Correctionele Rechtbank of een andere strafrechter het ontwerp van "vonnis" doormailt naar de verbalisanten en/of de Procureur des Konings met de vraag opmerkingen en aanvullingen te bezorgen... Men moet zich voorstellen dat de strafrechter zijn uiteindelijke beslissing onder meer motiveert aan de hand van wat een verbalisant of een wijkagent hem aan de telefoon heeft gezegd... Strafpleitend Vlaanderen zou op zijn kop staan... Maar een administratie mag dat blijkbaar allemaal en hoeft zich van rechten van verdediging blijkbaar helemaal niets aan te trekken..."*. Over dat (in de professionele juridische pers niet gepubliceerde) vonnis van 10 05 2012 : [lees Opinie #justitiwatcher in Knack op 20 09 2013 \(link hier\)](#).

De vraag kan zich stellen naar de wettigheid van bewijslevering waarbij - in strijd met het zuinigheidsbeginsel van openbaar bestuur - dure camerasystemen (bedoeld voor bestrijding van criminaliteit) ingezet zouden worden om sociaal en politie protest (gedekt door het EVRM) te beknotten. Of gaat het soms gewoon om GAS-intimidatie ?

De vraag over 'Equality of Arms' in GAS te stellen, is - soms - ze te beantwoorden.

## (6) BESLUIT

(5)

Bijgevolg verzoek ik u de betreffende sanctie te:

- annuleren
- (ondergeschikt te) reduceren (\*).

*Voor het geval u zou overwegen daar niet op in te gaan, verzoek ik u uitdrukkelijk mij alsdan voorafgaandelijk aan uw beslissing te willen oproepen om persoonlijk gehoord te worden.*

Aantal hierbij gevoegde bijlagen: (.....) (6)

Hoogachtend,

(Handtekening)

(7).....

.....

.....

- (1) Adres dienst Sanctieambtenaar aan wie u dit aangetekend opstuurt binnen de wettelijke bezwaartermijn, aangegeven op de u gerichte brief.
  - (2) Datum en referentie invullen.
  - (3) Feitenrelaas en feitelijke duiding
  - (4) Dit is een voorbeeld van juridische motivering, die echter aangepast worden aan de specifieke case.
  - (5) Samenvattende besluitvorming over hoe feiten en juridische motivering in elkaar passen.
  - (6) Documenten, foto's, getuigenverklaringen die uw uiteenzetting ondersteunen.
  - (7) Uw naam en volledig adres, en uw handtekening.
- (\*) doorhalen wat niet past, naargelang u de sanctie principieel en volledig betwist, of enkel een beperkte sanctie bepleit. U kunt ook beide opties nemen: u vraagt dan een beperking van de sanctie voor het geval niet ingegaan wordt op uw principieel bezwaar.