ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.731/2/V
DU 13 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 17 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours sur une proposition de loi « modifiant la législation relative aux sanctions administratives communales en ce qui concerne les fonctionnaires compétents et l'âge minimum » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1488/001), a donné l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.731/2/V
VAN 13 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 17 juli 2012 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de gemeentelijke administratieve sancties wat de bevoegde ambtenaren en de leeftijdsdrempel betreft" (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, nr. 53-1488/001), heeft het volgende advies gegeven:

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition de loi, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition de loi appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

1. Les articles 2, 4°, 4 et 5 de la proposition de loi comportent des dispositions relatives à la compétence des cours et tribunaux. Ces dispositions concernent une matière visée à l'article 77, alinéa 1er, 3°, de la Constitution et non à l'article 78 et doivent dès lors faire l'objet d'une proposition de loi distincte.

2. L'article 119*bis*, § 2, alinéa 7, de la Nouvelle loi communale et l'article 38*bis*, 1°, de la loi du 8 avril 1965 'relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait' prévoient, depuis leur modification par les lois du 7 mai et 17 juin 2004, qu'un mineur qui a atteint l'âge de seize ans accomplis au moment des faits peut faire l'objet d'une sanction administrative visée à l'article 119*bis*, § 2, alinéa 2, 1°, de la Nouvelle loi communale, c'est-à-dire une amende administrative s'élevant au maximum à 125 euros.

Les lois du 7 mai et 17 juin 2004 précitées ont fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, laquelle a, dans son arrêt n° 6/2006 du 18 janvier 2006, relevé ce qui suit :

> « B.2. Les dispositions attaquées ont fait l'objet de deux projets de loi examinés simultanément. L'exposé des motifs énonce :
>
> 'Le système démocratique suppose à la fois que l'on édicte des règles, que celles-ci soient respectées et que leur violation soit sanctionnée. Or l'évolution de la société et la masse toujours plus importante de questions que doit traiter l'appareil judiciaire ont eu pour effet de laisser sans sanction un certain nombre de règles, dont certaines figuraient dans le Code pénal. À ce titre, on constate que nombre d'incivilités érigées en infractions ne sont plus effectivement sanctionnées. Or, à terme, une telle situation peut avoir pour effet à la fois d'exacerber les conflits au sein de la population, et plus particulièrement encore dans les grandes villes, de provoquer la démoralisation de ceux qui sont censés poursuivre ces infractions et affaiblir ainsi l'autorité de l'État.
>
> Telle est la raison pour laquelle le gouvernement a établi un projet de loi dont l'objectif est à la fois de réprimer effectivement ces incivilités, ainsi qu'un certain nombre de comportements qui sont encore exclusivement du ressort de la loi pénale et de les sanctionner également d'une façon administrative. Le présent projet vise, tout

en garantissant pleinement l'exercice des droits de la défense, à éviter que ne se perpétue un climat d'impunité qui serait profondément préjudiciable à tous.

À cette fin, il est proposé d'investir les autorités communales – qui participent de la cellule de base de la démocratie – de la réalisation de cet objectif.

[…]

Il s'indique, dès lors, de présenter les grands axes du présent projet de loi. Celui-ci vise à dépénaliser un certain nombre d'infractions qui constituent l'essence même de ces incivilités afin qu'elles fassent l'objet de sanctions administratives. Pour les infractions d'une nature analogue qui sont maintenant dans le Code pénal, il y a lieu de préciser comment peuvent coexister les principes d'une sanction pénale et d'une sanction administrative. À ce propos, il a été veillé ainsi que l'a suggéré la section de législation du Conseil d'État, à concevoir un système qui garantisse le plein et entier respect du principe *non bis in idem*, tel qu'il est consacré par l'article 14, § 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Il convient, en outre, de préciser les moyens qui peuvent être mis en œuvre pour constater ces infractions et la manière de prendre les sanctions, tout en garantissant les droits de la défense et notamment un droit de recours.

Enfin, il y a lieu de préciser les règles qui s'appliquent aux mineurs, responsables d'incivilités, qui peuvent, dans certaines circonstances, être l'objet de sanctions administratives' (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2366/001 et 2367/001, pp. 4 et 5).

Quant aux premiers moyens dans les affaires n^os^ 3278 et 3279

B.3. Les moyens sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec ses articles 13 (affaires n^os^ 3278 et 3279) et 151 (affaire n° 3279), avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 2, 3 et 40 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

B.4.1. Les parties requérantes font valoir, dans les deux affaires, que les mineurs ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis au moment des faits, auxquels sont infligés des sanctions administratives sur la base des dispositions attaquées, sont traités de manière discriminatoire en ce qu'ils ne bénéficient pas des mêmes garanties procédurales que les mineurs poursuivis par le ministère public pour des faits qualifiés infractions : les seconds relèvent en règle du juge de la jeunesse, lequel intervient sur saisine exclusive du procureur du Roi, est indépendant et impartial et prend des mesures de protection qui sont fonction de la personnalité des mineurs et du milieu dans lequel ils vivent ; ils bénéficient ainsi d'une approche différenciée et individuelle, sont présumés pénalement irresponsables et peuvent toujours faire appel des décisions prises à leur égard ; les premiers, en revanche, seraient tributaires de la décision du fonctionnaire désigné par la loi, seraient présumés pénalement responsables et traités comme des adultes auxquels seraient infligés, sans investigation, des amendes à caractère pénal ; le juge de la jeunesse ne pourrait intervenir que si le mineur en prend l'initiative, ne pourrait procéder aux mesures d'investigation prévues à l'article 50 de la loi du 8 avril 1965 et rendrait des décisions qui ne seraient pas susceptibles d'appel.

B.4.2. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, les deux catégories de mineurs visés dans les moyens sont comparables puisqu'il s'agit, dans les deux cas, de mineurs qui ont commis des faits définis par la loi.

B.4.3. Dans l'exposé des motifs, la situation des mineurs est présentée comme suit :

'Dans le cadre du présent projet, les mineurs peuvent faire l'objet de sanctions administratives, mais pour ce qui concerne l'amende administrative ne peut excéder 125 euros.

Des garanties particulières sont mises en œuvre afin de leur ouvrir un recours devant le tribunal de la jeunesse, d'en garantir la gratuité et de leur offrir l'assistance d'un avocat.

De même, à la suite de la suggestion judicieuse de la section de législation du Conseil d'État, il a été prévu que le tribunal de la jeunesse pouvait substituer à la sanction administrative, une mesure de garde, de préservation ou de protection telle qu'elle est prévue par l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. La section de législation estime qu'il est néanmoins curieux qu'un mineur se voit appliquer une mesure de garde, de préservation et de protection à la suite de l'initiative personnelle qu'il aura prise de former un recours contre la sanction administrative prise à son égard alors qu'en principe le tribunal de la jeunesse peut agir en ce domaine indépendamment d'une initiative prise par le mineur lui-même. Cette anomalie ne paraît pas revêtir un caractère disproportionné dès lors qu'elle n'a d'autre objet que d'offrir une garantie supplémentaire au mineur par rapport à la situation qui aurait été la sienne s'il avait été majeur' (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2366/001 et 2367/001, p. 8).

B.4.4. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, l'application du nouveau régime dépend, non pas de l'arriéré qui affecterait les parquets, mais des critères objectifs qui figurent à l'article 119*bis*, §§ 2 et 8, de la Nouvelle loi communale.

B.4.5. L'instauration d'amendes administratives en vue de réprimer les comportements visés par la loi attaquée permet de réaliser les objectifs de prévention et de répression poursuivis par le législateur, comme l'ont exprimé les travaux préparatoires cités en B.2.

B.4.6. La Cour doit vérifier si ces mesures résistent au contrôle de proportionnalité dans l'hypothèse où les amendes administratives seraient appliquées à des mineurs de la manière et selon la procédure fixées dans les dispositions attaquées.

B.4.7. L'application de ces sanctions administratives priverait certains mineurs de plusieurs garanties procédurales que la loi précitée du 8 avril 1965 a instaurées pour l'ensemble des mineurs, quelle que soit la gravité des faits. Il ressort en effet des dispositions attaquées que les sanctions administratives qui peuvent être infligées aux mineurs concernés le sont à l'intervention du fonctionnaire visé à l'article 119*bis*, § 2, alinéa 4, nouveau, de la Nouvelle loi communale, alors que les mesures qui peuvent être prises sur la base de la loi du 8 avril 1965 le sont à l'intervention du tribunal de la jeunesse.

B.4.8. Le législateur a toutefois constaté que des mesures particulières devaient être prises en ce qui concerne les mineurs ‘compte tenu du fait que ce sont malheureusement souvent ceux-ci qui sont les auteurs d’incivilités et qu’ils risquent dès lors d’être souvent concernés par la nouvelle procédure administrative mise en place’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2366/003, p. 6). Le législateur a, en outre, pu estimer qu’il était souhaitable que de telles mesures puissent, dans un but éducatif, être prises rapidement et que la procédure qu’il retenait pouvait, à cet égard, présenter plus de garanties que la procédure judiciaire. Il en est d’autant plus ainsi qu’en l’espèce, la loi ne vise que les mineurs de plus de 16 ans et entend accompagner les nouvelles mesures de garanties s’inspirant de celles contenues dans les mesures antérieures ou prenant en compte la situation des mineurs : tel est le cas de l’amende, dont le montant ne peut excéder la moitié de celle pouvant être infligée aux majeurs (article 119*bis*, § 2, alinéa 7, de la Nouvelle loi communale), du pouvoir conféré au juge de la jeunesse de substituer à la sanction une mesure de garde, de prévention ou d’éducation prévue par l’article 37 de la loi du 8 avril 1965 (article 119*bis*, § 12, de la même loi), de l’assistance d’un avocat désigné d’office (article 119*bis*, § 9*bis*, et *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2366/003, p. 6), de l’obligation de procéder à une médiation lorsque des mineurs sont en cause (article 119*ter*) et de l’absence d’inscription au casier judiciaire (*ibid.*, DOC 50-2366/001 et 2367/001, p. 7). La circonstance que l’exercice des pouvoirs que la loi attribue au juge de la jeunesse en cas de recours, joint au caractère suspensif de ce recours, mettrait en cause, selon les parties requérantes, l’objectif de rapidité de la sanction que la loi attaquée entend poursuivre n’implique pas que, faute d’atteindre son objectif, la loi serait discriminatoire ».

3. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle a donc constaté que, tenant notamment compte du fait qu’elles ne s’appliquent pas à tous les mineurs mais uniquement à ceux de plus de 16 ans, les lois du 7 mai et 17 juin 2004 ne violent pas les principes d’égalité et de non-discrimination (considérant B.4.8).

Sur ce point, les développements de la proposition contiennent la justification suivante :

« L’âge minimum pour se voir infliger une amende administrative est actuellement fixé à 16 ans pour les mineurs. Dans ce cas, l’amende administrative ne peut pas excéder 125 euros. Cette possibilité a été instaurée par la loi du 17 juin 2004. L’abaissement de l’âge minimum à 16 ans en ce qui concerne les sanctions administratives communales ne répond toutefois que partiellement à la réalité, à savoir que bon nombre de mineurs qui commettent des incivilités ont moins de 16 ans. De nombreuses administrations locales déclarent dès lors que les limites d’âge actuelles ne suffisent pas pour le moment pour mener une politique de lutte contre les incivilités axée sur un groupe cible. Dans certaines villes et communes faisant fonction de centre (par exemple aux abords d’écoles ou les quartiers de sortie), certains mineurs de 14 à 16 ans sont régulièrement à l’origine d’incivilités contre lesquelles l’administration ne peut pas intervenir énergiquement.

Pour remédier à cette situation, nous proposons d’abaisser l’âge minimum pour se voir infliger une amende administrative (articles 4 et 5). L’infliction d’une amende

administrative à un mineur reste toutefois un recours ultime. Tant l'aspect de la sécurité et des incivilités que l'aspect du bien-être de l'intéressé méritent l'attention nécessaire.

Pour cette raison, lors de l'instauration de la procédure administrative pour les mineurs ayant atteint l'âge de 16 ans accomplis, des garanties juridiques supplémentaires ont déjà été prévues, telles que l'assistance obligatoire du mineur par un avocat et l'instauration obligatoire d'une procédure de médiation préalable. Si le mineur est disposé à réparer ou indemniser le dommage qu'il a provoqué, le fonctionnaire peut décider de ne pas infliger de sanction administrative. Les mêmes garanties juridiques étendues s'appliqueront désormais par extension aux mineurs dès 14 ans ».

Il revient au législateur de vérifier si les garanties prévues pour les mineurs de plus de 16 ans seront suffisantes pour étendre le champ d'application des sanctions administratives aux mineurs de plus de 14 ans et de moins de 16 ans [1].

---

[1] Pour un cas d'application de sanctions administratives pouvant être infligées à des mineurs de plus de 14 ans, en vertu d'une législation particulière, voir la loi du 21 décembre 1998 'relative à la sécurité lors des matchs de football' et les arrêts de la Cour constitutionnelle n° 155/2002 du 8 novembre 2002 et n° 98/2005 du 1er juin 2005.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het wetsvoorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het wetsvoorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET WETSVOORSTEL

1. De artikelen 2, 4°, 4 en 5 van het wetsvoorstel bevatten bepalingen in verband met de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken. Deze bepalingen betreffen een aangelegenheid bedoeld in artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet en niet in artikel 78, en moeten derhalve in een afzonderlijk wetsvoorstel worden behandeld.

2. Artikel 119*bis*, § 2, zevende lid, van de nieuwe gemeentewet en artikel 38*bis*, 1°, van de wet van 8 april 1965 ‘betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade’ bepalen, sinds de wijziging ervan bij de wetten van 7 mei en 17 juni 2004, dat aan een minderjarige die de volle leeftijd van zestien jaar heeft bereikt op het tijdstip van de feiten een administratieve sanctie kan worden opgelegd, bedoeld in artikel 119*bis*, § 2, tweede lid, 1°, van de nieuwe gemeentewet, te weten een administratieve geldboete met een maximum van 125 euro.

Tegen de voornoemde wetten van 7 mei en 17 juni 2004 is een beroep tot vernietiging ingesteld bij het Grondwettelijk Hof, dat in zijn arrest 6/2006 van 18 januari 2006 het volgende heeft gesteld:

> “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 13 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 bestendigd, 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".

3. In zijn arrest heeft het Grondwettelijk Hof dus geoordeeld dat, de wetten van 7 mei en 17 juni 2004 geen schending inhouden van de beginselen van gelijkheid en non-dicriminatie gelet inzonderheid op het feit dat ze niet op alle minderjarigen van toepassing zijn, maar uitsluitend op die ouder dan 16 jaar (overweging B.4.8).

In dat verband wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel de volgende uitleg gegeven:

"De leeftijdsdrempel voor het opleggen van een administratieve geldboete ligt momenteel vast op 16 jaar voor minderjarigen. In dit geval mag de administratieve geldboete niet meer bedragen dan 125 euro. Deze mogelijkheid werd ingevoerd door de wet van 17 juni 2004. De verlaging van de leeftijdsdrempel binnen de GAS tot 16 jaar komt echter maar deels tegemoet aan de realiteit dat nogal wat minderjarigen die feiten van overlast plegen jonger zijn dan 16 jaar. Vele lokale besturen geven dan ook aan dat de huidige leeftijdsgrenzen momenteel niet volstaan om een doelgroepgericht overlastbeleid te voeren. Sommige minderjarigen tussen 14 en 16 jaar liggen in bepaalde steden en gemeenten met een centrumfunctie (vb. schoolomgeving of uitgaansbuurt) regelmatig aan de basis van overlast waartegen het bestuur niet kordaat kan optreden.

Om hieraan tegemoet te komen stellen we voor de leeftijdsdrempel voor het opleggen van een administratieve geldboete te verlagen tot de leeftijd van 14 jaar (artikelen 4 en 5). Het opleggen van een administratieve geldboete aan minderjarigen blijft echter het ultieme middel. Zowel het aspect veiligheid en overlast als het aspect welzijn van de betrokkenen moet de nodige aandacht krijgen.

Bij de invoering van de administratieve procedure bij minderjarigen die de volle leeftijd van 16 jaar hebben bereikt werden daarom al extra rechtswaarborgen ingebouwd, zoals verplichte bijstand van de minderjarige door een advocaat en het verplicht instellen van een voorafgaande bemiddelingsprocedure. Bij bereidheid tot het herstellen of vergoeden van de schade kan de ambtenaar beslissen om geen

administratieve sanctie op te leggen. Dezelfde uitgebreide rechtswaarborgen gelden nu bij uitbreiding ook voor de minderjarigen vanaf 14 jaar".

De wetgever dient na te gaan of de waarborgen voor de minderjarigen ouder dan 16 jaar afdoende zullen zijn om het toepassingsgebied van de administratieve sancties uit te breiden tot de minderjarigen ouder dan 14 jaar, maar jonger dan 16 jaar[2].

---

[2] Voor voorbeelden in verband met de toepassing van administratieve sancties die, krachtens een bijzondere wetgeving, opgelegd kunnen worden aan minderjarigen ouder dan 14 jaar, zie de wet van 21 december 1998 'betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden' en de arresten van het Grondwettelijk Hof 155/2002 van 8 november 2002 en 98/2005 van 1 juni 2005.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs de Heren	Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre, kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État, staatsraden,
Madame Mevrouw	C. DEBROUX,	
Messieurs de Heren	Y. DE CORDT, Chr. BEHRENDT,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling Wetgeving,
Madame Mevrouw	C. GIGOT,	greffier, griffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur R. WIMMER, auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer R. WIMMER, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur P. VANDERNOOT, conseiller d'État.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer P. VANDERNOOT, staatsraad.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

C. GIGOT

Ph. QUERTAINMONT