

Rolnummer 5878
Arrest nr. 45/2015 van 23 april 2015

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de wet van 19 juli 2013 tot wijziging 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, ingesteld door de vzw « Liga voor Mensenrechten » en de vzw « Ligue des Droits de l'Homme ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 14 maart 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 17 maart 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 19 juli 2013 tot wijziging 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 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 september 2013, tweede editie), door de vzw « Liga voor Mensenrechten » en de vzw « Ligue des Droits de l'Homme », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Pattyn, advocaat bij de balie te Brugge.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Wirtgen, advocaat bij de balie te Brussel, 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 25 november 2014 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 17 december 2014 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 17 december 2014 in beraad genomen.

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

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van het eerste middel*

A.1. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 3 van de bestreden wet onbestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en *22bis* van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 3 en 40 van het Verdrag inzake de rechten van het kind. De bestreden bepaling verlaagt de leeftijd waarop men een gemeentelijke administratieve sanctie kan krijgen, tot veertien jaar.

### *Standpunt van de verzoekende partijen*

A.2. De bestreden bepaling zou op ingrijpende wijze het beschermingsniveau verlagen dat aan minderjarigen wordt geboden. De voorafgaande titel van de Jeugdbeschermingswet van 8 april 1965 zou immers vereisen dat de rechtsbedeling ten aanzien van minderjarigen doelstellingen inzake opvoeding, verantwoordelijkheidszin, resocialisatie en bescherming van de maatschappij nastreeft en dat die procedures gepaard gaan met bepaalde waarborgen, zoals toezicht, tucht en begeleiding. De bestreden bepaling zou ingaan

tegen die bijzondere aard van het jeugdbeschermingsrecht, en dat bovendien vanaf een lagere leeftijd dan voorheen.

Het Hof zou in zijn arrest nr. 6/2006 van 18 januari 2006 het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie aan minderjarigen slechts hebben aanvaard omdat de leeftijdsgrens op 16 jaar lag en omdat zij was omringd met bijzondere rechtswaargborgen. Het Hof zou in dat kader overigens reeds hebben geoordeeld dat het opleggen van een stadionverbod aan minderjarigen onvoldoende was omringd met bijzondere procedurele waarborgen. Ook de regels inzake uithandengeving en inzake verkeersmisdrijven zouden pas spelen vanaf de leeftijd van 16 jaar.

De verzoekende partijen wijzen tevens erop dat het Comité voor de Rechten van het Kind heeft geadviseerd om vervolgingen van minderjarigen te laten plaatsvinden in het kader van gerechtelijke procedures. Volgens dat Comité zouden de gemeentelijke administratieve sancties in het jeugdrechtstelsel moeten worden geïntegreerd en zou de verenigbaarheid ervan met het Verdrag voor de rechten van het kind moeten worden geëvalueerd.

A.3. De verzoekende partijen betogen tot slot dat de bestreden leeftijdsverlaging niet in een redelijke verhouding staat tot de realiteit van overlast en overtredingen door minderjarigen. Die leeftijdsverlaging zou overigens amper worden gemotiveerd in de parlementaire voorbereiding.

#### *Standpunt van de Ministerraad*

A.4. De Ministerraad betoogt in hoofdorde dat het eerste middel onvoldoende wordt ontwikkeld om ontvankelijk te zijn. Het zou slechts bestaan uit de opsomming van een aantal relevante grondwets- en verdragsbepalingen, zonder dat die normen in verband worden gebracht met de kritiek op de bestreden leeftijdsverlaging. De Ministerraad zou aldus niet in de gelegenheid zijn om zich behoorlijk te verdedigen tegen het eerste middel.

A.5. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat het eerste middel gedeeltelijk onontvankelijk is, omdat het Hof niet bevoegd zou zijn om te toetsen aan de artikelen 3 en 40 van het Verdrag inzake de rechten van het kind.

A.6.1. In uiterst ondergeschikte orde argumenteert de Ministerraad dat het eerste middel niet gegrond is.

A.6.2. Allereerst zou geen sprake zijn van een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, aangezien de verzoekende partijen niet verduidelijken welke categorieën van personen dienen te worden vergeleken.

De bestreden bepaling zou overigens een legitieme doelstelling nastreven, namelijk de spoedige sanctionering van minderjarige overtreeders, in voorkomend geval met een pedagogische maatregel, en bijgevolg het vermijden van straffeloosheid en overlast. De wetgever zou hebben vastgesteld dat de leeftijd waarop minderjarigen voor het eerst overlast veroorzaken, alsmaar daalt.

Het verschil in behandeling tussen minderjarigen die door het parket worden vervolgd en minderjarigen die een gemeentelijke administratieve sanctie opgelegd krijgen, zou overigens steunen op een objectief criterium, aangezien de artikelen 2 en 3 van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (hierna: de wet van 24 juni 2013) bepalen welke gedragingen kunnen worden gesanctioneerd met een gemeentelijke administratieve sanctie.

De bestreden bepaling zou ook evenredig zijn met de nagestreefde doelstelling, zoals het Hof reeds zou hebben geoordeeld in zijn arrest nr. 6/2006 van 18 januari 2006. De procedure waarbij een gemeentelijke administratieve sanctie kan worden opgelegd, zou immers gepaard gaan met bijzondere waarborgen die rekening houden met de specifieke situatie van de minderjarige. Ook zou de jeugdrechter de gemeentelijke administratieve sanctie kunnen vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding en opvoeding. Tevens zou rekening moeten worden gehouden met de begrenzing tot 175 euro van de geldboete die aan minderjarigen kan worden opgelegd. Bovendien zijn de te nemen maatregelen veeleer van pedagogische dan van louter repressieve aard.

A.6.3. De bestreden bepaling zou evenmin artikel 22*bis* van de Grondwet schenden, aangezien die bepaling blijkens haar parlementaire voorbereiding een louter symbolisch karakter heeft en dus niet het *standstill*-effect heeft dat de verzoekende partijen eraan toeschrijven. In zoverre die bepaling vereist dat het belang van het kind de eerste overweging dient te zijn bij beslissingen aangaande minderjarigen, wijst de Ministerraad op de bijzondere procedurele waarborgen die zijn voorzien voor het opleggen van gemeentelijke administratieve sancties aan minderjarigen.

A.6.4. De bestreden bepaling zou tot slot evenmin artikel 23 van de Grondwet schenden, aangezien geen van de daarin vermelde rechten specifiek betrekking heeft op de rechtspositie van minderjarigen.

*Ten aanzien van het tweede middel*

A.7. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 2 van de bestreden wet onbestaanbaar is met de artikelen 10, 11, 13, 22*bis* en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, de artikelen 3 en 40 van het Verdrag inzake de rechten van het kind en het recht op een eerlijk proces, het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. De bestreden bepaling voorziet voor minderjarigen in een hoger beroep tegen de opgelegde gemeentelijke administratieve sanctie bij de jeugdrechter.

Het middel valt uiteen in drie onderdelen. Volgens de Ministerraad zijn die drie onderdelen onontvankelijk omdat zij onvoldoende worden ontwikkeld. De toetsingsnormen zouden niet in verband worden gebracht met de kritiek op de bestreden beroepsprocedure.

*Ten aanzien van het eerste onderdeel van het tweede middel*

A.8. In het eerste onderdeel van het tweede middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepaling het recht op toegang tot de rechter schendt doordat zij niet voorziet in een georganiseerd administratief beroep of een andere laagdrempelige en vormvrije wijze van betwisting van de opgelegde administratieve geldboete. Het beroep moet immers meteen bij een rechterlijke instantie worden ingediend. Bovendien moet het verzoekschrift aan een aantal vormvereisten voldoen en riskeert de overtreder te worden veroordeeld tot het betalen van een rechtsplegingsvergoeding. Daarnaast kan een geldboete of een schadevergoeding wegens tergend en roekeloos geding worden opgelegd en moet een verzoekschrift houdende voorziening in cassatie worden ondertekend door een advocaat bij het Hof van Cassatie. Een dergelijk procesrisico zou het recht op toegang tot de rechter onmogelijk maken.

A.9. De Ministerraad stelt dat de bestreden wet en de wet van 24 juni 2013 precies voorzien in een uitgebreide rechtsbescherming, *a fortiori* voor minderjarige overtreders. Het recht op toegang tot de rechter zou evenwel geen recht op een laagdrempelige, kosteloze en vormvrije procedure inhouden. Dat recht mag immers, krachtens de vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, worden onderworpen aan vormvereisten die beogen de goede rechtsbedeling te waarborgen. Rechtzoekenden die niet over de nodige middelen beschikken, zouden overigens een beroep kunnen doen op juridische bijstand, zoals bedoeld in artikel 664 van het Gerechtelijk Wetboek.

Voorts zou de afwezigheid van georganiseerd administratief beroep niet voortvloeien uit de bestreden bepaling, maar uit de keuze die de wetgever in de wet van 24 juni 2013 heeft gemaakt. Bovendien bestaat er geen algemeen rechtsbeginsel dat een dubbele aanleg vereist op het niveau van het bestuur. De omstandigheid dat het beroep aanhangig kan worden gemaakt bij verzoekschrift, zou bovendien reeds een versoepeling inhouden ten opzichte van de normale procedure, die bestaat in de inleiding van hoofdvorderingen bij dagvaarding. Dergelijke dagvaardingen dienen aan meer vormvereisten te voldoen dan een verzoekschrift.

De mogelijkheid om te worden veroordeeld tot een boete of een schadevergoeding wegens tergend en roekeloos geding, zou louter theoretisch zijn. De mogelijkheid om te worden veroordeeld tot het betalen van een rechtsplegingsvergoeding, die hooguit 100 euro zou kunnen bedragen, zou geen afbreuk doen aan het recht op toegang tot de rechter. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zou evenmin een recht op hoger beroep omvatten. De vereiste om een beroep te doen op een advocaat bij het Hof van Cassatie zou door het Hof overigens reeds zijn aanvaard op grond van het eigen karakter, de specifieke draagwijdte en de bijzondere gevolgen van dat rechtsmiddel.

*Ten aanzien van het tweede onderdeel van het tweede middel*

A.10. In het tweede onderdeel van het tweede middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepaling het recht op toegang tot de rechter schendt doordat aan de minderjarige overtreder in het kader van een beroepsprocedure een maatregel van bewaring, opvoeding of behoeding kan worden opgelegd. Die mogelijkheid zou tot de appreciatievrijheid van de jeugdrechter behoren en aan geen enkele beperking zijn onderworpen. Een dergelijke maatregel zou nochtans verregaande gevolgen kunnen hebben voor de minderjarige, aangezien hij kan worden onttrokken aan zijn familiale en sociale milieu. Een minderjarige zou nooit een gemeentelijke administratieve sanctie van 175 euro betwisten indien in het kader van een dergelijke betwisting een zo verregaande maatregel kan worden opgelegd.

A.11. De Ministerraad betoogt allereerst dat de grondwettigheidskritiek van de verzoekende partijen niet kan leiden tot de vernietiging van de bestreden bepaling, aangezien in de mogelijkheid van de jeugdrechter om de gemeentelijke administratieve sanctie om te vormen in een maatregel van bewaring, opvoeding of behoeding wordt voorzien in artikel 31 van de wet van 24 juni 2013.

De mogelijkheid om een gemeentelijke administratieve sanctie om te vormen in een maatregel van bewaring, opvoeding of behoeding zou voortvloeien uit het arrest van het Hof nr. 155/2002 van 6 november 2002. Het Hof alsook de afdeling wetgeving van de Raad van State zouden van oordeel zijn dat een dergelijke maatregel het belang van het kind dient. In zijn arrest nr. 6/2006 van 18 januari 2006 zou het Hof de hervormingsmogelijkheid zelfs hebben aangemerkt als één van de redenen waarom de leeftijdsverlaging naar 16 jaar evenredig was met de toen door de wetgever nagestreefde doelstellingen. Bovendien zou de minderjarige hoger beroep kunnen aantekenen tegen de maatregel van bewaring, opvoeding of behoeding.

*Ten aanzien van het derde onderdeel van het tweede middel*

A.12. In het derde onderdeel van het tweede middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepaling het recht op toegang tot de rechter schendt in zoverre de jeugdrechter die in het kader van de beroepsprocedure uitspraak doet, niet over volle rechtsmacht beschikt. Nochtans zou elke vorm van depenalisering volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gepaard moeten gaan met een reeks waarborgen, waarvan de toegang tot een rechtbank met volle rechtsmacht de voornaamste is. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof zou met name voortvloeien dat de rechter over de mogelijkheid moet beschikken om het bedrag van de opgelegde boete te matigen, zelfs beneden het wettelijke minimum, indien hij verzachtende omstandigheden ontwaart. Minstens zou die rechter over dezelfde beoordelingsbevoegdheid moeten beschikken als het orgaan van actief bestuur dat de sanctie heeft opgelegd. Aangezien de bestreden bepaling niet verduidelijkt wat moet worden verstaan onder de mogelijkheid om de gemeentelijke administratieve sanctie te « herzien », zou zij in strijd zijn met die rechtspraak.

A.13. Volgens de Ministerraad blijkt uit de tekst van de bestreden bepaling dat de jeugdrechter zowel de wettigheid als de proportionaliteit van de gemeentelijke administratieve sanctie kan nagaan en vervolgens kan overgaan tot herziening. Onder « herzien » zou elke wijziging moeten worden begrepen, zodat de jeugdrechter tevens over een matigingsbevoegdheid zou beschikken.

Het Hof zou in zijn arrest nr. 153/2001 van 28 november 2001 overigens hebben geoordeeld dat de bevoegdheid van de rechter inzake een administratieve geldboete steeds een bevoegdheid met volle rechtsmacht is, aangezien een dergelijke rechtsmacht inherent zou zijn aan het eerlijk proces in strafzaken.

- B -

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 2 en 3 van de wet van 19 juli 2013 tot wijziging 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, die bepalen :

« Art. 2. In artikel 36, eerste lid, 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, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 7 mei 2004, wordt het 5° vervangen door wat volgt :

‘ 5° van het beroep ingediend bij een schriftelijk en kosteloos verzoekschrift tegen de beslissing tot opleggen of niet-opleggen van een administratieve geldboete zoals bedoeld in de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, ten aanzien van minderjarigen die de volle leeftijd van veertien jaar hebben bereikt op het ogenblik van de feiten; ’.

Art. 3. In artikel 38*bis* (voorheen 37*bis*), van dezelfde wet, hersteld bij de wet van 7 mei 2004 en gewijzigd bij de wetten van 15 mei 2006 en 27 december 2006, wordt het 1° vervangen door wat volgt :

‘ 1° artikel 4, § 1, 1°, van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, indien de minderjarige de volle leeftijd van veertien jaar heeft bereikt op het ogenblik van de feiten; ’ ».

B.2.1. De bestreden bepalingen moeten in samenhang worden gelezen met de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (hierna : de wet van 24 juni 2013).

B.2.2. Hoofdstuk 2 van de wet van 24 juni 2013 heeft als opschrift « Bijzondere bepalingen van toepassing op minderjarigen van veertien jaar en ouder ». Het bevat de artikelen 14 tot 19.

Artikel 14, § 1, bepaalt :

« De minderjarige die de volle leeftijd van veertien jaar heeft bereikt op het ogenblik van de feiten, kan het voorwerp uitmaken van een administratieve geldboete, zelfs wanneer deze persoon op het ogenblik van de beoordeling van de feiten meerderjarig is geworden ».

Vóór de inwerkingtreding van die wet kon een administratieve geldboete worden opgelegd aan de minderjarige die de volle leeftijd van zestien jaar heeft bereikt op het ogenblik van de feiten.

Artikel 3 van de bestreden wet beoogt de wet van 8 april 1965 in overeenstemming te brengen met artikel 14 van de wet van 24 juni 2013, door in artikel 38*bis* van de eerstvermelde wet in te schrijven dat aan de minderjarige die de volle leeftijd van veertien jaar heeft bereikt op het ogenblik van de feiten, een administratieve geldboete kan worden opgelegd.

B.2.3. Tegen de beslissing van de ambtenaar die een administratieve geldboete oplegt, kan de overtreder beroep aantekenen bij de politierechtbank of de jeugdrechtbank. Artikel 31 van de wet van 24 juni 2013 bepaalt :

« § 1. De gemeente of de overtreder, in geval van een administratieve geldboete, kan een beroep instellen bij geschreven verzoekschrift bij de politierechtbank, volgens de burgerlijke procedure, binnen een maand na kennisgeving van de beslissing.

Wanneer de beslissing van de sanctionerend ambtenaar betrekking heeft op minderjarigen, wordt het beroep ingediend via kosteloos verzoekschrift bij de jeugdrechtbank. In dat geval kan het beroep eveneens worden ingesteld door de vader en moeder, voogden of personen die er de hoede over hebben. De jeugdrechtbank blijft bevoegd indien de overtreder meerderjarig is geworden op het moment van de uitspraak.

De politierechtbank of de jeugdrechtbank beslissen in het kader van een tegensprekelijk en openbaar debat, over het beroep ingesteld tegen de administratieve sanctie zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 1°. Zij oordelen over de wettelijkheid en de proportionaliteit van de opgelegde geldboete.

Zij kunnen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar ofwel bevestigen ofwel herzien.

De jeugdrechtbank kan, wanneer hij gevat wordt door een beroep tegen de administratieve geldboete, in de plaats hiervan een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding opleggen, bepaald bij artikel 37 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. In dit geval is artikel 60 van dezelfde wet van toepassing.

De beslissing van de politierechtbank of van de jeugdrechtbank is niet vatbaar voor hoger beroep.

Wanneer de jeugdrechtbank echter beslist om de administratieve sanctie te vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding zoals bedoeld in artikel 37 van de

voormelde wet, is zijn beslissing wel vatbaar voor hoger beroep. In dit geval zijn de procedures bedoeld in de voormelde wet van toepassing.

Onverminderd het eerste tot het zevende lid en de voormelde wet van 8 april 1965, zijn de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing op het beroep bij de politierechtbank en de jeugdrechtbank.

§ 2. Wanneer een beroep wordt ingesteld tegen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar kan deze laatste of zijn afgevaardigde de gemeente vertegenwoordigen in het kader van de procedure voor de politierechtbank of de jeugdrechtbank ».

Artikel 2 van de bestreden wet beoogt artikel 36 van de wet van 8 april 1965 hiermee in overeenstemming te brengen, door het beroep tegen de beslissing van de ambtenaar die een administratieve geldboete oplegt, toe te voegen aan de materiële bevoegdheden van de jeugdrechtbank.

B.3. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 3 van de bestreden wet niet bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 22*bis* van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 3 en 40 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, doordat de verlaging tot veertien jaar van de leeftijd waarop een gemeentelijke administratieve sanctie kan worden opgelegd, op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan de rechten van minderjarigen en het niveau van hun bescherming op substantiële wijze zou verminderen.

B.4.1. De verlaging van de leeftijdsgrens werd in de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 juni 2013 als volgt verantwoord :

« Ter herinnering, in artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet is de leeftijdsgrens van de minderjarigen vastgelegd op 16 jaar. Bij de dagelijkse toepassing van artikel 119*bis* van de nieuwe gemeentewet stellen sommige gemeenten evenwel vast dat de leeftijd waarop jongeren overlast plegen, daalt. Voor de gemeenten die het wensen, is daarom voorzien dat de minderjarige gesanctioneerd kan worden vanaf de leeftijd van 14 jaar » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2712/001, p. 5).

« Dankzij die daling van de leeftijdsgrens kunnen de gemeenten een efficiënt beleid inzake overlastbestrijding voeren. Sommige gemeenten hebben immers vastgesteld dat de leeftijd waarop jongeren feiten plegen die aanleiding kunnen geven tot een gemeentelijke administratieve sanctie, daalt. Doordat de minderjarige gesanctioneerd kan worden vanaf de leeftijd van 14 jaar, geeft men aan de gemeenten die het wensen, de mogelijkheid om op te treden tegen de jongeren van die leeftijdscategorie die overlast zouden plegen » (*ibid.*, pp. 12-13).



Ter verantwoording van die maatregel heeft de bevoegde minister ook erop gewezen dat in het Belgische recht reeds eerder administratieve sancties konden worden opgelegd aan jongeren vanaf veertien jaar. Zo kan de minderjarige vanaf die leeftijd een stadionverbod worden opgelegd, op basis van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2712/006, p. 76).

Zij heeft evenwel gepreciseerd dat de wet van 24 juni 2013 ook beoogt voor de minderjarigen in sterke garanties en aangepaste maatregelen te voorzien en dat deze laatste veeleer pedagogisch dan repressief van aard dienen te zijn (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2712/001, p. 5, en DOC 53-2712/006, p. 9).

B.4.2. Wanneer de wetgever van oordeel is dat bepaalde gedragingen door de gemeenten moeten kunnen worden bestraft, vermag hij in de mogelijkheid te voorzien om niet voor strafsancities maar voor administratieve sancties te opteren. Het behoort in beginsel ook tot zijn beoordelingsvrijheid om te bepalen vanaf welke leeftijd die gedragingen mogen worden bestraft.

B.4.3. Zowel artikel 22*bis*, vierde lid, van de Grondwet als artikel 3, lid 1, van het Verdrag inzake de rechten van het kind verplichten de overheid om in de eerste plaats het belang van het kind in aanmerking te nemen in de procedures die op het kind betrekking hebben. Artikel 22*bis*, vijfde lid, van de Grondwet geeft de wetgever overigens de opdracht te waarborgen dat het belang van het kind de eerste overweging is.

Die bepalingen verhinderen de wetgever niet te bepalen vanaf welke leeftijd bepaalde gedragingen mogen worden gesanctioneerd, maar ze nopen hem wel ertoe bij de vaststelling van de strafbare gedragingen en bij de regeling van de procedure waarbij die sancties kunnen worden opgelegd, rekening te houden met de bijzondere situatie van de minderjarigen, onder meer op het vlak van hun persoonlijkheid en hun maturiteitsgraad.

B.4.4. Artikel 40 van het Verdrag inzake de rechten van het kind bepaalt :

« 1. De staten die partij zijn, erkennen het recht van ieder kind dat wordt verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld omwille van het begaan van een strafbaar feit, op een wijze van behandeling die geen afbreuk doet aan het gevoel van waardigheid en eigenwaarde van het kind, die de eerbied van het kind voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van

anderen vergroot, en waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd van het kind en met de wenselijkheid van het bevorderen van de herintegratie van het kind en van de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de samenleving.

[...]

3. De Staten die partij zijn, streven ernaar de totstandkoming te bevorderen van wetten, procedures, autoriteiten en instellingen die in het bijzonder bedoeld zijn voor kinderen die worden verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld omwille van het begaan van een strafbaar feit, en, in het bijzonder :

a) een minimumleeftijd vast te stellen onder welke kinderen niet in staat worden geacht een strafbaar feit te begaan;

b) wanneer passend en wenselijk, maatregelen in te voeren voor de handelwijze ten aanzien van deze kinderen zonder dat men zijn toevlucht neemt tot gerechtelijke stappen, mits de rechten van de mens en de wettelijke garanties volledig worden geëerbiedigd.

[...] ».

Die bepaling houdt weliswaar de verplichting in om een minimumleeftijd vast te stellen onder welke kinderen niet in staat worden geacht een misdrijf te begaan, zonder evenwel zelf die leeftijd te bepalen. Zij verhindert de verdragsstaten niet een bestaande minimumleeftijd te verlagen.

B.4.5. Zoals het Hof bij zijn arrest nr. 6/2006 van 18 januari 2006 over het vroegere artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet heeft geoordeeld, kan de invoering van administratieve geldboeten ten aanzien van minderjarigen de door de wetgever nagestreefde doelstellingen van preventie en repressie helpen te verwezenlijken.

Het staat niet aan het Hof om de opportuniteit van de leeftijdsverlaging of de opvoedkundige waarde van de administratieve sancties te beoordelen. Het Hof dient evenwel na te gaan of de bestreden bepalingen de rechten van de minderjarigen niet op onevenredige wijze beperken. Daarbij moet de bestreden bepaling in samenhang worden gelezen met de wet van 24 juni 2013, waarnaar ze verwijst en waarmee ze onlosmakelijk is verbonden.

B.4.6. Indien de gemeenteraad in de mogelijkheid voorziet om administratieve geldboeten op te leggen aan minderjarigen, dient hij volgens de wet van 24 juni 2013 voorafgaandelijk het advies in te winnen van het orgaan of de organen die een adviesbevoegdheid hebben in jeugdzaken, indien die in de gemeente aanwezig zijn (artikel 4,

§ 5). De parlementaire voorbereiding vermeldt dat dit advies onder meer betrekking kan hebben op de minimumleeftijd van de minderjarigen (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2712/002, p. 7). Aldus waarborgt die wet een verplicht overleg met de gespecialiseerde organen die met het oog op de bescherming van jongeren zijn opgericht.

B.4.7. Wanneer de gemeenteraad in zijn reglement erin voorziet dat minderjarigen het voorwerp kunnen uitmaken van een administratieve geldboete, rust op hem een informatieplicht. Hij dient meer bepaald alle in de gemeente wonende minderjarigen, ouders en voogden of andere personen die minderjarigen onder hun hoede hebben, via alle mogelijke communicatiemiddelen te informeren over de door minderjarigen gepleegde inbreuken die met administratieve sancties kunnen worden bestraft (artikel 15).

De administratieve geldboeten die de gemeenten op grond van de wet van 24 juni 2013 voor de inbreuken op hun reglementen of verordeningen kunnen bepalen, mogen maximaal 175 of 350 euro bedragen, naargelang de overtreder minderjarig of meerderjarig is (artikel 4, § 1, 1<sup>o</sup>). De geldboete die aan een minderjarige kan worden opgelegd, bedraagt dus maximaal de helft van de geldboete die aan een meerderjarige kan worden opgelegd. De ouders, de voogd of de personen die de minderjarige onder hun hoede hebben, zijn burgerlijk aansprakelijk voor de betaling van de administratieve geldboete (artikel 14, § 2).

Wanneer de gemeenteraad in zijn reglement bepaalt dat de minderjarigen het voorwerp kunnen uitmaken van een administratieve geldboete, dient hij eveneens in een procedure van lokale bemiddeling te voorzien. De sanctionerend ambtenaar dient verplicht een aanbod van lokale bemiddeling voor te stellen aan minderjarigen die de volle leeftijd van veertien jaar op het ogenblik van de feiten hebben bereikt. De ouders, de voogd of de andere personen die minderjarigen onder hun hoede hebben, kunnen op hun verzoek de minderjarige begeleiden bij de bemiddeling. Wanneer de sanctionerend ambtenaar het welslagen van de bemiddeling vaststelt, kan hij geen administratieve geldboete meer opleggen. In geval van weigering van het aanbod of falen van de bemiddeling, kan de sanctionerend ambtenaar ofwel een gemeenschapsdienst voorstellen, ofwel een administratieve geldboete opleggen (artikel 18).

Een gemeenschapsdienst bestaat in een opleiding of een onbetaalde prestatie ten behoeve van de gemeenschap. Hij mag niet meer dan vijftien uur bedragen, hetgeen de helft is van de maximumduur voor volwassenen, en hij moet aangepast zijn aan de leeftijd en de capaciteiten

van de minderjarige. De ouders, de voogd of de andere personen die minderjarigen onder hun hoede hebben, kunnen op hun verzoek de minderjarige begeleiden bij het uitvoeren van de gemeenschapsdienst. In geval van niet-uitvoering of weigering van de gemeenschapsdienst, kan de sanctionerend ambtenaar een administratieve geldboete opleggen (artikel 19).

Wanneer de administratieve procedure voor het opleggen van een administratieve geldboete in gang is gezet, brengt de voor het opleggen van de sanctie bevoegde overheid de stafhouder van de Orde van advocaten hiervan op de hoogte, zodat ervoor wordt gezorgd dat de betrokkene door een advocaat kan worden bijgestaan. De advocaat kan ook aanwezig zijn tijdens de bemiddelingsprocedure (artikel 16).

De minderjarige heeft, zoals de meerderjarige aan wie een administratieve sanctie wordt opgelegd, het recht om aan de sanctionerend ambtenaar te vragen zijn verweer mondeling uiteen te zetten. Indien die ambtenaar van oordeel is dat een administratieve geldboete moet worden opgelegd die niet hoger is dan 70 euro, « heeft de overtreder het recht niet om te vragen zijn verweer mondeling uiteen te zetten » (artikel 25, § 4). In de Franstalige versie van de bepaling is evenwel sprake van « contrevenant majeur », waaruit moet worden afgeleid dat een minderjarige in elk geval het recht heeft om te worden gehoord. Een andere interpretatie zou overigens niet te rijmen zijn met artikel 12 van het Verdrag inzake de rechten van het kind dat, voor het kind dat in staat is zijn eigen mening te vormen, voorziet in het recht om te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft.

Tegen de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete kan de minderjarige via kosteloos verzoekschrift beroep indienen bij de jeugdrechtbank. Ook de ouders, de voogd of de andere personen die minderjarigen onder hun hoede hebben, kunnen beroep instellen. De jeugdrechtbank blijft bevoegd indien de overtreder meerderjarig is geworden op het ogenblik van de uitspraak. De jeugdrechtbank kan de beslissing bevestigen of herzien. Zij kan de administratieve geldboete ook vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding, bepaald bij artikel 37 van de wet van 8 april 1965. De beslissing van de jeugdrechtbank is in beginsel niet vatbaar voor hoger beroep. Wanneer de jeugdrechtbank echter beslist om de administratieve sanctie te vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding zoals bedoeld in artikel 37 van de voormelde wet, is haar beslissing wel vatbaar voor hoger beroep. In dat geval zijn de procedures bedoeld in de wet van 8 april 1965 van toepassing (artikel 31).

De onmiddellijke betaling is ten slotte uitgesloten indien de overtreder « minder dan 18 jaar oud is of onder het statuut van verlengde minderjarigheid valt of onbekwaam is verklaard » (artikel 39, 1°).

B.4.8. In zoverre zij de wet van 8 april 1965 aanpast aan de mogelijkheid voor de gemeente om op basis van de wet van 24 juni 2013 bepaalde gedragingen te bestraffen met administratieve geldboeten, opgelegd aan de minderjarigen die op het ogenblik van de feiten de leeftijd van veertien jaar hebben bereikt, doet de bestreden bepaling, rekening houdend met de vermelde waarborgen, niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van die minderjarigen.

Onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.4.7, zesde alinea, is het eerste middel niet gegrond.

B.5.1. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 2 van de bestreden wet niet bestaanbaar is met de artikelen 10, 11, 13, *22bis* en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met de artikelen 3 en 40 van het Verdrag inzake de rechten van het kind en met het algemeen beginsel van het recht op een eerlijk proces, het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden wet niet voorziet in een georganiseerd administratief beroep of een andere laagdrempelige en vormvrije wijze van betwisting van de opgelegde administratieve geldboete. Tevens zou de bestreden wet het recht op toegang tot de rechter schenden, doordat in de beroepsprocedure een maatregel van bewaring, opvoeding of behoeding kan worden opgelegd. Tot slot zou de in beroep geadieerde rechter niet over volle rechtsmacht beschikken.

B.5.2. Bij het onderzoek van het middel dient de bestreden bepaling in samenhang te worden gelezen met de wet van 24 juni 2013, waarnaar ze verwijst en waarmee ze onlosmakelijk is verbonden.

B.6.1. Er bestaat geen algemeen beginsel dat eenieder die het voorwerp is van een administratieve sanctie het recht verleent om een administratief beroep in te stellen tegen de bestuurlijke beslissing die de sanctie oplegt.

Het staat aan de bevoegde wetgever om, rekening houdend met de autonomie van de lokale besturen, te oordelen of een administratief beroep moet worden georganiseerd. Het blijkt niet dat dienaangaande een onverantwoorde keuze is gemaakt, des te meer niet omdat de wetgever een snelle en soepele afhandeling van de geschillen over de opgelegde sancties mogelijk wilde maken, zonder evenwel afbreuk te doen aan de rechten van verdediging van de betrokkenen.

B.6.2. Het recht op toegang tot de rechter, dat met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aan eenieder moet worden gewaarborgd, kan het voorwerp uitmaken van beperkingen, ook van financiële aard, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van het recht op toegang tot een rechter.

B.6.3. Uit artikel 31, § 1, van de wet van 24 juni 2013 blijkt dat met een eenvoudig verzoekschrift kosteloos beroep kan worden ingesteld bij de jeugdrechtbank. Wel kan de verzoeker, indien het beroep wordt afgewezen, worden veroordeeld tot het betalen van een rechtsplegingsvergoeding en, in uitzonderlijke gevallen, tot het betalen van een vergoeding wegens tergend en roekeloos geding.

Een regeling die de kosten ten laste van een van de partijen legt, doet op zich geen afbreuk aan het recht op toegang tot de rechter. Bovendien kunnen rechtzoekenden in een procedure voor de rechtbank in voorkomend geval een beroep doen op de regeling van de rechtsbijstand, waarin het Gerechtelijk Wetboek voorziet.

Het blijkt niet dat de toegang tot een rechter op onevenredige wijze wordt belemmerd.

B.7. Het recht op toegang tot de rechter komt evenmin in het gedrang door de omstandigheid dat de jeugdrechter de opgelegde boete kan vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of opvoeding, bepaald bij artikel 37 van de wet van 8 april 1965. Tegen een dergelijke beslissing, die aan de vereisten van die bepaling dient te voldoen en die in overeenstemming dient te zijn met het evenredigheidsbeginsel, staat krachtens artikel 31 van de wet van 24 juni 2013 immers hoger beroep open.

B.8.1. Het recht op een behoorlijke rechtsbedeling, zoals gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, sluit niet uit dat een administratieve sanctie door een ambtenaar wordt opgelegd, op voorwaarde dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter een controle met volle rechtsmacht kan uitoefenen op die bestuurlijke beslissing (zie EHRM, 27 september 2011, *A. Menarini Diagnostics S.R.L. t. Italië*, §§ 58-59; 4 maart 2014, *Grande Stevens e.a. t. Italië*, §§ 138-139).

B.8.2. De beslissing waarbij de administratieve sanctie wordt opgelegd, moet een afdoende uiteenzetting bevatten van de redenen die de beslissing dragen, zodat de rechtzoekenden kunnen oordelen of er aanleiding bestaat om de rechtsmiddelen aan te wenden waarover zij beschikken.

Daarenboven wordt aan de overtreder meegedeeld voor welke feiten de administratieve procedure wordt opgestart en welke rechten hem worden toegekend gedurende de procedure geregeld door de wet van 24 juni 2013, namelijk het recht om zijn verweermiddelen schriftelijk uiteen te zetten, het recht om zijn dossier te raadplegen, het recht om zich te laten bijstaan of vertegenwoordigen door een raadsman alsook, in beginsel, het recht om zijn zaak mondeling te verdedigen (artikel 25, § 2).

B.8.3. Tegen de beslissing van de ambtenaar die een administratieve geldboete oplegt, kan beroep worden aangetekend bij de jeugdrechtbank.

Aldus wordt het de bevoegde rechter mogelijk gemaakt na te gaan of de voor hem bestreden administratieve geldboete in feite en in rechte is verantwoord en of zij alle wetsbepalingen en algemene beginselen naleeft die de administratie in acht moet nemen, waaronder het evenredigheidsbeginsel.

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

B.9. In zoverre zij in de wet van 8 april 1965 de bevoegdheid van de jeugdrechter aanpast om ten aanzien van minderjarige overtreeders kennis te nemen van de beroepen tegen de beslissing van de ambtenaar om een administratieve geldboete op te leggen, op grond van de wet van 24 juni 2013, doet de bestreden bepaling geen afbreuk aan de in B.5.1 vermelde bepalingen, gelet op de procesrechtelijke waarborgen waarmee die bevoegdheid is omkleed.

Het tweede middel is niet gegrond.



Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep, onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.4.7, zesde alinea.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 april 2015.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen