

11u15-12u15

Lezing

Bestuurlijk handhaven

Wat, waarom en hoe?

Liesbeth Todts

Docent Bestuursrecht UGent, wetenschappelijk medewerker UAntwerpen, advocaat Van Olmen & Wynant

26/04/24



26/04/24

VOYBCONGRES
**DE MAGIE
V/H RECHT**
ELISABETH CENTER
ANTWERPEN

Inhoud

1. Handhaving: begrip en vormen
2. Bestuurlijke handhaving: doel en kenmerken
3. Bestuurlijk handhavingsinstrumentarium
4. Algemene principes van bestuurlijke handhaving: capita selecta

Inhoud

1. Handhaving: begrip en vormen ***Wat?***
2. Bestuurlijke handhaving: doel en kenmerken ***Waarom?***
3. Bestuurlijk handhavingsinstrumentarium ***Hoe?***
4. Algemene principes van bestuurlijke handhaving: capita selecta ***Hoe?***



1. Handhaving: begrip en vormen

Wat is (bestuurlijke) handhaving?

26/04/24

1. Wat is (bestuurlijke) handhaving

Begrip 'handhaving'

- Om effectief te zijn, moeten rechtsregels en overheidsbesluiten worden *gehandhaafd*
- **Geen** overkoepelende wettelijke definitie of omschrijving van 'handhaving'
- Rechtsleer (*cf.* Michiels, Blomberg en Jurgens 2016):
Handhaving = het **hele handhavingsproces of** de hele **handhavingsketen**, gaande van de (handhavings)regelgeving op zich, het toezicht op de naleving van die regelgeving en individuele besluiten, het handhavend optreden zelf met het oog op de naleving van de regelgeving en besluiten, bijvoorbeeld door het opleggen van sancties, en tot slot, de uitvoering ervan

1. Wat is (bestuurlijke) handhaving

- Te onthouden:

- Ruimer dan enkel sanctionering/sancties (bv. ook meer preventieve maatregelen)
- Ruimer dan enkel de 'reactieve' fase via sancties en/of maatregelen (bv. ook de handhavingsregelgeving zelf, toezicht op de naleving, ...)

1. Wat is (bestuurlijke) handhaving

Vormen van handhaving

- Handhaving is een typische taak voor de rechter
 - Meest klassieke vorm is wellicht nog steeds de *strafrechtelijke* handhaving
- Maar handhaving is *geen exclusief* rechterlijke taak
 - Groeiende trend naar (meer) **bestuurlijke handhaving**

1. Wat is (bestuurlijke) handhaving

Strafrechtelijke vs. bestuurlijke handhaving

- Wanneer welke handhaving? = principiële keuzevrijheid van de regelgever
- Verschillen op diverse punten:

	Strafrechtelijke handhaving	Bestuurlijke handhaving
Bevoegd orgaan	(Straf)rechter + aparte vervolgende instantie	Bestuur + vervolging en sanctionering vaak bij zelfde persoon/instantie
Toepasselijke regelgeving en beginselen	Strafrecht en algemene beginselen van behoorlijke rechtsbedeling	Bestuursregelgeving en algemene beginselen van behoorlijk bestuur
Gevolgen	(Meestal) opgenomen in strafregister	Niet opgenomen in strafregister; wel eventueel ander register
...

1. Wat is (bestuurlijke) handhaving

Privaatrechtelijke handhaving?

- Ook burgers/private actoren kunnen rol spelen in de handhaving van regelgeving en besluiten
 - Bv. via procedure voor de rechter
 - Bv. meer rechtstreeks (denk aan burgerrechtelijk stadionverbod, ...)
- Focus: **bestuurlijke** handhaving

2. Bestuurlijke handhaving: doel en kenmerken

Waarom bestuurlijk handhaven?

2. Waarom bestuurlijk handhaven

Naar een meer 'gewapend' bestuursrecht?

- = Naleving van regelgeving en besluiten wordt steeds vaker afgedwongen door besturen in plaats van of zelfs naast de (straf)rechter
 - Zou sneller, efficiënter, goedkoper, minder stigmatiserend, ... zijn
- **Tendens** in alle sectoren van het Belgisch bestuursrecht, en in de hele Europese rechtssfeer

**“Groen licht voor wetsontwerp
bestuurlijke handhaving dat lokale
besturen beter wapent tegen
criminaliteit”**

De Standaard, 09/09/2022



2. Waarom bestuurlijk handhaven

Naar een meer gewapend bestuur op lokaal niveau?

→ Nieuwe ‘**Wet Gemeentelijke Bestuurlijke Handhaving**’ (WGBH)*:

- Geheel nieuwe, aparte wet
- In de strijd tegen ‘ondermijnende criminaliteit’
- Via cascadesysteem: KB – politieverordening – beslissing lokaal bestuur (bv. schorsing vergunning, sluiting inrichting)
- Versterkte informatiepositie: invoering integriteitsonderzoek + oprichting Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DIOB)
- Diverse wijzigingen aan bestaande regelgeving (bv. gewijzigd art. 119ter Nieuwe Gemeentewet)
- Kritiek: (o.a.) plaats rechten van verdediging, ... in bestuurlijke handhavingsprocedure?

** Volledige referentie: wet 15 januari 2024 betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, BS 7 februari 2024*

2. Waarom bestuurlijk handhaven

→ Naast **vele andere voorbeelden** van gewapend bestuur op lokaal niveau:

- GAS-sancties (nieuwe wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties)
- Sluiting inrichting bij ernstige aanwijzingen van feiten van mensenhandel of -smokkel (nieuw art. 134*quinquies* Nieuwe Gemeentewet)
- Plaatsverbod bij verstoring van de openbare orde of overlast (nieuw art. 134*sexies* Nieuwe Gemeentewet)
- Sluiting inrichting bij ernstige aanwijzingen van feiten die een terroristisch misdrijf inhouden (nieuw art. 134*septies* Nieuwe Gemeentewet)
- ...

2. Waarom bestuurlijk handhaven

Kenmerken bestuurlijke handhaving

- *Cf. supra* vormen van handhaving: optreden door een *bestuur*
- Impliceert vaak een (zeer) grote, *discretionaire bevoegdheid* voor bestuur
 - Wettelijke basis: lang geen kaderregeling
 - Vlaams niveau: Kaderdecreet bestuurlijke handhaving (2019) → opgeheven en vervangen door nieuw **Kaderdecreet handhaving Vlaamse regelgeving (2023)***
 - Bedoeling om te komen tot stroomlijning handhavingsregels / ‘standaardregeling’
 - MAAR: in beginsel van aanvullend recht + expliciet toetreden vereist (‘opt-in’ systeem)
- WEL: sowieso aantal **algemene regels en beginselen** te respecteren (*infra*)

**Volledige referentie: Kaderdecreet van 14 juli 2023 over de handhaving van Vlaamse regelgeving, BS 29 augustus 2023*

3. Bestuurlijk handhavingsinstrumentarium

Hoe bestuurlijk handhaven?

26/04/24

3. Bestuurlijk handhavingsinstrumentarium

- Centraal instrument: **'bestuurlijke sanctie'**

- Cf. definitie in Kaderdecreet (art. 2, 6°):

= een sanctie, andere dan een tuchtsanctie, die gericht is op leedtoevoeging en die in eerste instantie opgelegd wordt door een bestuur

- Uitsluiting tuchtrecht (bv. tuchtsanctie van ontslag van ambtenaar)
- Focus op leedtoevoeging: sanctie, *i.e.* 'leed' wegens gepleegde inbreuk (**bestraffende handhaving**)

3. Bestuurlijk handhavinginstrumentarium

- Onderscheid met straf: focus op organiek criterium
 - *Cf.* begrip 'straf' (art. 2, 28° Kaderdecreet): een sanctie die gericht is op leedtoevoeging en die alleen door een rechtbank kan worden opgelegd
 - Ruimte voor inhoudelijke criteria? - Invloed **strafbegrip in de zin van art. 6 EVRM** en rechtspraak EHRM (zgn. 'Engel'-criteria):
 - (1) de internrechtelijke kwalificatie van de inbreuk
 - (2) de aard van de inbreuk (o.a. al dan niet louter preventief of punitief karakter)
 - (3) de zwaarte van de sanctie
- ➔ Rechtspraak aanvaardt nu meer algemeen dat bestuurlijke sancties straffen kunnen zijn als bedoeld in art. 6 EVRM (bv. RvS 4 juli 2017, nr. 238.753)
- ➔ Gevolg: toepassing **waarborgen** art. 6 EVRM (o.a. vermoeden van onschuld, rechten van verdediging, ...)

3. Bestuurlijk handhavinginstrumentarium

- Voorbeelden van bestuurlijke sancties
 - Geldboete
 - Sluiting inrichting (bv. café, dancing, hotel, ...)
 - Schorsing of intrekking van vergunning (bv. voor uitbating wedkantoor)
 - ...

3. Bestuurlijk handhavinginstrumentarium

- Onderscheid met andere handhavinginstrumenten, bv. **bestuurlijke ‘maatregel’**
 - Is geen ‘sanctie’, in de zin van steeds een reactie op een inbreuk → risico kan reeds volstaan
 - Heeft primair een probleemverhelpende, preventieve, bewarende, herstellende of ordenende finaliteit (bv. ter vrijwaring van de openbare orde, belang van de dienst, ...)
 - Schuldvraag in beginsel irrelevant (bv. RvS 15 september 2015, nr. 232.185)
 - = **probleemverhelpende handhaving**
 - Bv. bestuurlijke politiemaatregelen (bv. plaatsverbod, sluiting inrichting bij mensenhandel of -smokkel, sluiting inrichting bij ondermijnende criminaliteit, ...)
 - Bv. veiligheidsmaatregelen in het milieurecht
 - Bv. ordemaatregelen in het ambtenarenrecht
- Onderscheid met bestuurlijke sancties naargelang **finaliteit**
- MAAR: wel altijd duidelijk onderscheid, gelet op soms zelfde inhoud, gevolgen, ...?

3. Bestuurlijk handhavingsinstrumentarium

- **Te onthouden: relevantie onderscheid** bestraffende vs. probleemverhelpende handhaving:

- Probleemverhelpende handhaving: *geen* bestraffende finaliteit → in de regel *geen* sanctie of ‘straf’ in de zin van art. 6 EVRM
 - **MAAR:** moet steeds *in concreto* worden beoordeeld (bv. herkwalificatie van straatverbod/plaatsverbod in RvS 23 oktober 2009, nr. 197.212)
- **Belang:** toepassing bepaalde **waarborgen** (bv. rechten van verdediging, ...)

3. Bestuurlijk handhavingsinstrumentarium

	Bestraffende handhaving	Probleemverhelpende handhaving
Voorbeelden	Gemeentelijke administratieve sanctie (bv. geldboete)	Bestuurlijke politiemaatregel (bv. plaatsverbod)
Finaliteit	Bestraffend <i>c.q.</i> leedtoevoegend	Probleemverhelpend (bv. ter vrijwaring openbare orde / preventieve finaliteit)
Inbreuk vereist?	Steeds inbreuk vereist	Niet steeds noodzakelijk; risico kan reeds volstaan
Kwalificatie naar intern recht	Bestuurlijke sanctie	Bestuurlijke maatregel
Straf in de zin van art. 6 EVRM?	Kan in de regel als straf worden beschouwd in de zin van art. 6 EVRM	Kan in de regel niet als straf worden beschouwd in de zin van art. 6 EVRM (maar beoordeling <i>in concreto</i> is steeds vereist)

4. Algemene principes van bestuurlijke handhaving: capita selecta

Hoe bestuurlijk handhaven?

4. Algemene principes van bestuurlijke handhaving

- *Cf.* (initieel) Kaderdecreet bestuurlijke handhaving
 - Algemene beginselen bestuurlijke handhaving: ‘selectief, slagvaardig, onafhankelijk, transparant, professioneel en op basis van samenwerking en in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel’ (art. 4)
 - Naast verankering van diverse waarborgen uit straf(proces)recht
- Nieuw **Kaderdecreet handhaving Vlaamse regelgeving**
 - ‘Vereenvoudigde en afgeslankte’ regeling
 - Bevat **geen opsomming** meer van **algemene beginselen** bestuurlijke handhaving
 - Expliciteert niet langer bepaalde straf(proces)rechtelijke waarborgen

4. Algemene principes van bestuurlijke handhaving

→ \neq niet van toepassing: rol **algemene principes in bestuursrecht** en waarborgen die voortvloeien uit **Europees (mensenrechtelijk) niveau**

→ **Focus:**

- ✓ Legaliteitsbeginsel
- ✓ Vermoeden van onschuld
- ✓ Vereiste van tegenspraak (rechten van verdediging / hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur)

Legaliteitsbeginsel

26/04/24

4.1 Legaliteitsbeginsel

- Bestuurlijke handhaving is enkel mogelijk mits **wettelijke grondslag**
- Volgt uit toegewezen aard van bevoegdheid van uitvoerende macht
- **Belang finaliteit** (bestraffend vs. probleemverhelpend)
 - Van zodra **bestuurlijke sanctie** → adagium '*nullum crimen, nulla poena sine lege*' geldt onverkort
 - Bv. GAS enkel voor die inbreuken zoals bepaald en zoals voldoende duidelijk en precies omschreven in gemeentelijk reglement (bv. RvS 3 december 2021, nr. 252.322)
 - Bv. sanctionering enkel met die GAS-sancties zoals limitatief bepaald in GAS-Wet (bv. geldboete, sluiting inrichting, ...)

4.1 Legaliteitsbeginsel

- Wat met **bestuurlijke maatregelen**?
 - (Soms) minder strikte legaliteitseis
 - Bv. bestuurlijke politiemaatregelen o.b.v. art. 135, § 2 Nieuwe Gemeentewet vs. art. 119*ter*, 134*quinquies*, 134*sexies*, ... Nieuwe Gemeentewet
- **Algemeen vs. precies**

4.1 Legaliteitsbeginsel

Art. 135, § 2, lid 1 Nieuwe Gemeentewet:

“De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.”

→ *Algemene bestuurlijke politiebevoegdheid van lokaal bestuur om openbare orde in het algemeen te handhaven*

4.1 Legaliteitsbeginsel

Vgl. bv. met art. 134^{quinquies}, lid 1 Nieuwe Gemeentewet:

“Indien er ernstige aanwijzingen zijn dat in een inrichting feiten plaatsvinden van mensenhandel als bedoeld in artikel 433^{quinquies} van het Strafwetboek of feiten van mensensmokkel als bedoeld in artikel 77bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, kan de burgemeester, na voorafgaand overleg met de gerechtelijke instanties, en na de middelen van verdediging van de verantwoordelijke te hebben gehoord, besluiten deze inrichting te sluiten voor de duur die hij bepaalt.”

4.1 Legaliteitsbeginsel

Vgl. bv. met art. 134sexies, § 1 Nieuwe Gemeentewet:

“De burgemeester kan, in geval van verstoring van de openbare orde veroorzaakt door individuele of collectieve gedragingen, of in geval van herhaaldelijke inbreuken op de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad gepleegd op eenzelfde plaats of ter gelegenheid van gelijkaardige gebeurtenissen en die een verstoring van de openbare orde of een overlast met zich meebrengen, beslissen over te gaan tot een tijdelijk plaatsverbod van een maand, tweemaal hernieuwbaar, jegens de dader of de daders van deze gedragingen.”

4.1 Legaliteitsbeginsel

Vgl. bv. met gewijzigd art. 119ter, § 1 jo. § 10 Nieuwe Gemeentewet:

“§ 1. Op grond van de [WGBH], en onverminderd artikel 135, § 2, kan de gemeenteraad, mits motivering en voorafgaande risicoanalyse, een gemeentelijke politieverordening uitvaardigen met het oog op het tegengaan van ondermijnende criminaliteit.

De gemeentelijke politieverordening bedoeld in het eerste lid bepaalt de economische sectoren en activiteiten waarvoor en het geografische gebied waarin de gemeente een integriteitsonderzoek zal voeren. [...]

§ 10. Het weigeren, schorsen of opheffen van een vestigings- of uitbatingsvergunning of het sluiten van een inrichting overeenkomstig de paragrafen 8 en 9, op basis van het integriteitsonderzoek, is slechts mogelijk indien blijkt dat:

1° er een aanwijsbaar ernstig risico, gebaseerd op feiten of omstandigheden, bestaat dat de inrichting zal worden uitgebaat om voordelen, al dan niet financieel van aard, uit eerder gepleegde strafbare feiten te benutten, en/of;

2° er een aanwijsbaar ernstig risico, gebaseerd op feiten of omstandigheden, bestaat dat de inrichting zal worden uitgebaat om strafbare feiten te plegen, en/of;

3° er ernstige aanwijzingen zijn dat er strafbare feiten zijn gepleegd om de inrichting uit te baten. [...]”

(Cf. § 10, lid 5: onder ‘strafbare feiten’ wordt de deelneming aan één van de volgende gepleegde misdrijven begrepen: (o.a.) terrorisme, witwassen van geld, heling, georganiseerde criminaliteit, illegale drughandel, ...)

4.1 Legaliteitsbeginsel

- (Geen) grenzen aan art. 135, § 2 Nieuwe Gemeentewet?
 - Residuaire bevoegdheid (bv. RvS 25 april 2016, nr. 234.505)
 - Primair preventief oogmerk vereist → (formele) motivering beslissing (zie vb. hieronder)
 - Niet voor ernstige/structurele ordeverstoringen? (cf. RvS (NL) 14 mei 1996, *JB* 1996, 169; 19 december 1996, *JB* 1997, 24)

Vb. RvS 3 november 2022, nr. 254.958: *“Anders dan de verzoekende partijen dat zien, strekt het bestreden besluit geenszins tot het opleggen van een “collectieve sanctie” [...], doch moet het worden gekaderd in de bevoegdheid van de burgemeester om bij onvoorziene omstandigheden met een nakende bedreiging van de verstoring van de openbare orde en rust over te gaan tot het nemen van preventieve maatregelen ter vrijwaring van de openbare orde en de algemene veiligheid, wat blijkt uit de motieven van het hiervoor aangehaalde bestreden besluit. Het bestreden besluit strekt ertoe supporters zonder toegangsbewijs voor het stadion te verhinderen in de straten, omgeving van het stadion of de binnenstad de openbare orde te verstoren, de risico’s van confrontatie tussen de beide supporterskernen te verlagen of, ten minste, een grote bijeenkomst van risicosupporters te vermijden.”*

4.1 Legaliteitsbeginsel

- Te onthouden:

- Nakijken of en welke grondslag naar voor wordt geschoven door bestuur ter verantwoording van het handhavend optreden (bestraffend dan wel niet-bestraffend/probleemverhelpend)
- Nakijken of bestuur binnen (al) de grenzen van die grondslag is gebleven
 - Die soms (erg) ruim kunnen zijn (bv. bij probleemverhelpend optreden)
 - Maar ook zeer strikt, waarbij regelgever reeds heeft bepaald in welke gevallen welke beslissing mogelijk is (bij zowel bestraffend als probleemverhelpend optreden)
 - Een en ander moet blijken uit de *(formele) motivering* van de beslissing

Vermoeden van onschuld

26/04/24

4.2 Vermoeden van onschuld

- Houdt in dat iedereen die van een vergrijp wordt beschuldigd voor onschuldig wordt gehouden totdat het bevoegd bestuur zijn schuld met inachtneming van de geëigende regeling heeft vastgesteld (RvS 25 april 2013, nr. 223.278)
- Enkel van toepassing in **straf(- en tucht)zaken** en in **bestuurlijke sanctieprocedures met een strafrechtelijk karakter** in de zin van het EVRM:

*“Uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en uit de waarborgen die voortvloeien uit de algemene beginselen van het strafrecht, die **ook van toepassing zijn op administratieve geldboeten met een overwegend repressief karakter**, volgt dat de fundamentele beginselen van het persoonlijk karakter van de straffen en van het **vermoeden van onschuld** in acht dienen te worden genomen.”* (RvS 3 maart 2022, nr. 253.146)

4.2 Vermoeden van onschuld

- Speelt **niet** t.a.v. niet-bestraffende, probleemverhelpende **bestuurlijke maatregelen**, bv. bestuurlijke politiematregelen:

*“Het middel gaat er ten onrechte van uit dat de bestreden beslissing kadert in de vervolging wegens een strafbaar feit. Het vermoeden van onschuld, zoals gewaarborgd door artikel 6.2 van het EVRM, is niet van toepassing. **Een sluiting op grond van artikel 134quinquies van de Nieuwe Gemeentewet beoogt louter een doeltreffende toekomstbeveiliging en is essentieel preventief van aard. Ze is wezenlijk een maatregel in rem, niet in personam, meer bepaald gericht tegen de inrichting in kwestie, en de burgemeester doet in het sluitingsbesluit geen uitspraak over schuld of onschuld, maar alleen over het bestaan van "ernstige aanwijzingen" van welbepaalde feiten in een inrichting.**” (RvS 2 april 2021, nr. 250.296)*

4.2 Vermoeden van onschuld

*“Naar het oordeel van de verzoekers is het vermoeden van onschuld miskend omdat klaarblijkelijk wordt uitgegaan van hun schuld en verantwoordelijkheid voor gedragingen van derden. [...] De verzoekers gaan eraan voorbij dat de aangevochten **beslissing in wezen geen administratieve sanctie jegens hen is, maar een tegen hun café gerichte maatregel van administratieve politie, ter voorkoming van een verdere verstoring van de openbare orde.**” (RvS 4 november 2016, nr. 236.355)*

*“Een sluiting door de burgemeester op grond van art. 9bis van de Drugwet is **geen sanctie die aan de uitbater wordt opgelegd wegens een overtreding. Het is een preventieve maatregel, die louter de openbare veiligheid en rust wil beveiligen, gericht tegen een private, maar voor het publiek toegankelijke plaats waaromtrent welbepaalde ernstige aanwijzingen voorhanden zijn. In de mate waarin de verzoekers in het middel doen gelden dat zij hun **onschuld vermogen te bewijzen, doet het niet ter zake.**” (RvS 27 mei 2016, nr. 234.875)***

4.2 Vermoeden van onschuld

- Vgl. met ordemaatregelen:

*“Tuchtsancties hebben als finaliteit een personeelslid te sanctioneren voor een tuchtvergriep. De voorlopige schorsing bedoeld in art. 59 van de tuchtwet heeft niet de bedoeling te sanctioneren, maar beoogt, bij wijze van tijdelijke, bewarende maatregel, het belang van de dienst te vrijwaren in afwachting van een eventuele tuchtsanctie. **De ordemaatregel van de voorlopige schorsing houdt geen oordeel in over de schuldvraag en laat het vermoeden van onschuld onverlet.** De beginselen die gelden bij het opleggen van een tuchtsanctie vinden dan ook niet op identieke wijze toepassing bij het opleggen van een ordemaatregel, gelet op de verschillende finaliteit van de ordemaatregel en de tuchtmaatregel.”* (RvS 21 april 2017, nr. 237.981)

4.2 Vermoeden van onschuld

- RvS lijkt toepassing vermoeden van onschuld evenwel niet helemaal uit te sluiten, in licht van art. 6 EVRM:

Zie bv. adv.RvS 12 december 2022, nr. 72.195/2/AV (m.b.t. gewijzigd art 119ter Nieuwe Gemeentewet):

*“In de hypothese dat de maatregelen in kwestie geacht moeten worden te vallen onder “strafzaken” in de zin van artikel 6 van het EVRM, staat het aan de steller van het voorontwerp om dit mee in overweging te nemen in de uitwerking van de rechtswaarborgen die gepaard gaan met de voorgenomen maatregelen [...], Ook moet daarmee **rekening worden gehouden bij de toepassing van de bestuurlijke handhaving, met name door bij de besluitvorming over de risico-inschattingen en ernstige aanwijzingen uit te gaan van het vermoeden van onschuld, waarvan inzonderheid sprake is in artikel 119ter, § 10, eerste tot derde lid.**”*

- Hoe ‘**uitgaan van/rekening houden met**’ het vermoeden van onschuld bij dergelijke maatregelen?

4.2 Vermoeden van onschuld

- Met name voor bestuurlijke (politie)maatregelen die maar kunnen worden opgelegd bij een **‘aanwijsbaar ernstig risico’** of **‘ernstige aanwijzingen’ van bepaalde strafbare feiten** (bv. art. 134*quinquies*, gewijzigd art. 119*ter*, ... Nieuwe Gemeentewet)
 - Meer algemeen: het vermoeden van onschuld belet niet dat een bestuurde, voorafgaand aan het eventueel opleggen van een straf (of bestuurlijke sanctie), het voorwerp uitmaakt van een bestuurlijke maatregel:

Cf. RvS 17 januari 2013, nr. 222.098: “Het strafrechtelijk vermoeden van onschuld staat er niet aan in de weg dat het bestuur reeds lopende het strafrechtelijk onderzoek bepaalde administratieve maatregelen neemt.”
 - Mag echter **geen belemmering vormen** voor de eventuele strafrechtelijke (of bestuurlijke sanctie)procedure en de toepasselijke waarborgen (*cf. adv.RvS 12 december 2022, nr. 72.195/2/AV*)

4.2 Vermoeden van onschuld

- Verder blijkt uit de rechtspraak dat het bestuur bij het opleggen van de bestuurlijke maatregel **rekening kan houden met feiten die tot een (strafrechtelijke) veroordeling hebben geleid, alsook andere feiten:**
 - Bv. feiten die niet tot een dergelijke veroordeling hebben geleid → doet op zich geen afbreuk aan het vermoeden van onschuld
 - Bv: RvS 29 juni 2015, nr. 231.787: *“Vooreerst kan verzoeker niet worden gevolgd waar hij meent dat feiten vermeld in een strafdossier niet als bewezen kunnen worden beschouwd en dat op basis daarvan kan besloten worden dat een risico voor de openbare orde of veiligheid zou bestaan. **De beroepsinstantie kan bij de uitoefening van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid immers de door de politie vastgestelde feiten in aanmerking nemen en bewezen achten, ook al hebben deze niet tot een eventuele veroordeling geleid. Het strafrechtelijk vermoeden van onschuld staat daar niet aan in de weg, los van de vraag of de door verzoeker geschonden geachte artikelen 6 EVRM en 14, lid 2 BUPO te dezen toepassing vinden.**”*

4.2 Vermoeden van onschuld

- MAAR: wellicht **niet als enige of doorslaggevende reden** verwijzen naar het bestaan van strafbare (of sanctioneerbare) feiten / het strafrechtelijk (of bestuurlijk) onderzoek ter verantwoording van de bestuurlijke maatregel:
 - Vgl. met RvS 25 april 2013, nr. 223.278 (zij het m.b.t. een evaluatiebeslissing): *“Wanneer het bestuur als enige verantwoording van zijn beslissing het bestaan van een opsporingsonderzoek aanvoert, gaat het impliciet maar zeker uit van de schuld van de betrokkene en doet het aldus afbreuk aan het vermoeden van onschuld.”*

4.2 Vermoeden van onschuld

- En **geen (indruk van) reeds definitieve beoordeling** of definitief gevormde mening over de strafbare (of sanctioneerbare) feiten:
 - Vgl. met RvS 15 januari 2020, nr. 246.626 (m.b.t. een verlenging van een ordemaatregel): *“In zoverre verzoeker in het middel nog aanvoert dat de overheid zich reeds een definitieve mening over de feiten heeft gevormd, in die zin dat zij de feiten reeds bewezen acht, **blijkt uit de motivering van de bestreden beslissing nergens dat de overheid zich reeds definitief een mening heeft gevormd over de feiten, met name in die zin dat zij deze zou bewezen achten en aan verzoeker toegerekend.** Er wordt daarentegen uitdrukkelijk gesteld dat de feiten nog moeten worden uitgeklaard door een rechterlijke uitspraak over de strafvordering, waaraan wordt toegevoegd, in de voorwaardelijke wijs, dat het imago van het korps in de ogen van de burgers ernstig zou worden geschaad “als het mocht blijken dat een personeelslid, schuldig aan opzettelijke verwondingen verklaard werd, gedurende de strafprocedure in dienst behouden werd”. Hieruit blijkt geen definitieve beoordeling of definitief gevormde mening. **Er wordt slechts uitgegaan van feiten die het voorwerp uitmaken van de strafzaak, zonder zich uit te spreken over de schuld van verzoeker** zodat verzoeker evenmin kan worden bijgetreden waar hij stelt dat het vermoeden van onschuld is geschonden.”*

4.2 Vermoeden van onschuld

- Rol **zorgvuldigheidsbeginsel**:
 - *“Er bestaat geen bezwaar tegen dat het bestuur bij de beoordeling van het gevaar dat iemands wapenbezit voor de openbare orde en veiligheid kan opleveren, rekening houdt met feiten die niet tot een strafrechtelijke veroordeling hebben geleid. Het strafrechtelijk vermoeden van onschuld staat daar niet aan in de weg. **Dit belet evenwel niet dat het bestuur zijn beslissing moet steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.**”* (RvS 19 mei 2009, nr. 193.442)
 - ✓ Bv. door de beslissing niet enkel te steunen op de veroordeling (*cf.* RvS 3 maart 2011, nr. 211.728)
 - ✓ Bv. door niet uitsluitend rekening te houden met gegevens uit het verleden (bv. strafrechtelijke veroordelingen), maar ook met actuele gegevens, zoals een nieuwe inbreuk (RvS 19 mei 2009, nr. 193.442)
 - ✓ ...

4.2 Vermoeden van onschuld

- Te onthouden:

Vermoeden van onschuld speelt een rol, ook in *bestuurlijke* handhavingprocedures

- ✓ Als bestraffend optreden
- ✓ En zelfs als niet-bestraftend, probleemverhelpend optreden → ‘rekening houden met’:
 - Kijk beslissing bestuur na: bv. wordt met beslissing uitspraak gedaan over schuld of onschuld? Steunt beslissing enkel / hoofdzakelijk op de veroordeling?
 - Uit de **(formele) motivering** van de beslissing moet blijken dat dit niet het geval is

Vereiste van tegenspraak: Invloed rechten van verdediging / hoorplicht

26/04/24

4.3 Vereiste van tegenspraak

Onderscheid rechten van verdediging en hoorplicht

- Recht op tegenspraak (*'audi alteram partem'*) = bestuurde moet mogelijkheid geboden krijgen om zijn belangen te kunnen verdedigen
- Onderscheid naar intern recht: de *rechten van verdediging* in strafzaken vs. de *hoorplicht*, zijnde het recht om op nuttige wijze zijn standpunt naar voor te brengen
- **Rechten van verdediging** → enkel van toepassing in **straf(- en tucht)zaken** en in **bestuurlijke sanctieprocedures met een strafrechtelijk karakter** in de zin van het EVRM

4.3 Vereiste van tegenspraak

Zie bv. RvS 21 februari 2024, nr. 258.872: *“Le droit au respect dû aux droits de la défense est un principe général de droit qui s'impose à toute autorité administrative qui statue en matière disciplinaire. Il emporte notamment, pour le destinataire de la mesure envisagée, le droit d'être informé des faits qui lui sont reprochés, de la nature de la sanction qui pourrait lui être infligée et de son droit à être assisté de la personne de son choix, ainsi que le droit de consulter le dossier administratif complet, le droit de préparer utilement sa défense dans un délai raisonnable, et le droit de faire valoir ses moyens de défense, oralement ou par écrit.”*

Zie bv. RvS 26 november 2018, nr. 243.043: *“Voor zover verzoeker in het middel de schending aanvoert van “het recht op verdediging” moet worden opgeworpen dat **de rechten van verdediging in administratieve aangelegenheden, behoudens andersluidend voorschrift, slechts van toepassing zijn op bestraffende maatregelen.**”*

4.3 Vereiste van tegenspraak

Zie bv. RvS 16 februari 2023, nr. 255.829: *“Bestuurlijke maatregelen zijn gericht op de bescherming en het herstel van het leefmilieu en hebben geen repressief of bestraffend oogmerk. Zij strekken met andere woorden niet tot sanctionering of bestraffing van het milieumisdrijf als dusdanig. **De rechten van verdediging, als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, zijn slechts van toepassing ten aanzien van bestraffende maatregelen. De bestreden beslissing is geen dergelijke maatregel.** De rechten van verdediging als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur kunnen dan ook niet geschonden zijn door de bestreden beslissing.”*

4.3 Vereiste van tegenspraak

- Soms **uitdrukkelijk** gewaarborgd in de toepasselijke regelgeving

➤ Bv. art. 25, § 2 GAS-Wet:

“Wanneer de sanctionerend ambtenaar beslist dat de administratieve procedure [m.o.o. het opleggen van een administratieve geldboete] opgestart dient te worden, deelt hij het volgende, per aangetekende brief, mee aan de overtreder:

1° de feiten en hun kwalificatie;

2° dat de overtreder de mogelijkheid heeft om bij aangetekende brief zijn verweermiddelen uiteen te zetten, binnen een termijn van vijftien dagen na de datum van de kennisgeving, en dat hij, bij die gelegenheid, het recht heeft om aan de sanctionerend ambtenaar te vragen zijn verweer mondeling uiteen te zetten;

3° dat de overtreder het recht heeft zich te laten bijstaan of vertegenwoordigen door een raadsman;

4° dat de overtreder het recht heeft om zijn dossier te raadplegen [...].”

➤ Cf. de gelijkaardige bepalingen in nieuw Kaderdecreet (art. 44, § 2)

4.3 Vereiste van tegenspraak

- Voor niet-bestraffende, probleemverhelpende **bestuurlijke maatregelen** → **hoorplicht** mogelijk
 - Ofwel o.b.v. **norm**
 - Bv. art. 134^{quinquies} Nieuwe Gemeentewet, gewijzigd art. 119^{ter} Nieuwe Gemeentewet
 - Ofwel o.b.v. hoorplicht als ongeschreven algemeen **beginsel van behoorlijk bestuur**
 - *Hoorplicht* = terminologisch misleidend → bestuur moet aan betrokkene **enkel de mogelijkheid** geven om zijn standpunt voorafgaandelijk uiteen te zetten

4.3 Vereiste van tegenspraak

Zie bv. RvS 8 juli 2020, nr. 248.020: *“Voorziet weliswaar de toepasselijke en toegepaste regelgeving - artikel 133, tweede lid, en artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet - niet zelf in een hoorplicht, **het is op grond van een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat de burgemeester, wanneer hij voornemens is een beslissing als de bestredene te nemen, verplicht moet worden geacht de betrokkene in de gelegenheid te stellen zijn of haar standpunt naar voor te brengen.** Deze verplichting dient niet alleen het belang van de bestuurde, maar ook dat van het bestuur, dat zo vermijdt onvoldoende kennis van zaken te hebben en een onzorgvuldige beslissing te nemen.”*

Zie bv. RvS 17 mei 2016, nr. 234.755: *“De bestreden beslissing zoekt haar rechtsgrond in artikel 134quinquies van de Nieuwe Gemeentewet [...]. **Te dezen zijn op het eerste gezicht niet de rechten van de verdediging van toepassing, wel de verplichting om de betrokkene in staat te stellen nuttig voor zijn belangen op te komen.**”*

4.3 Vereiste van tegenspraak

- **Aanvullende werking** hoorplicht mogelijk bovenop normatieve hoorplicht, wanneer die onvoldoende waarborgen zou inhouden m.o.o. een nuttig horen:

Zie bv. RvS 20 juni 2017, nr. 238.587: *“Deze normatieve regeling [de Vlaamse Wooncode] sluit een aanvullende werking van het beginsel van behoorlijk bestuur van de hoorplicht niet uit, namelijk **in zoverre de normatieve regeling niet (voldoende) zou waarborgen dat de betrokkene vooraf in de gelegenheid wordt gesteld nuttig voor zijn of haar standpunt op te komen.** Dit vereist onder meer dat hij of zij voorafgaandelijk mededeling krijgt van de feitelijke gegevens die het bestuur bij de voorgenomen maatregel wil betrekken.”*

Zie bv. RvS 16 februari 2023, nr. 255.829: *“De mogelijkheid om te worden gehoord wordt geregeld door artikel 62, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: milieuhandhavingsbesluit), waardoor **de aanvullende werking van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur enkel geldt indien de toepasselijke wettelijke regeling niet volstaat om te waarborgen dat de betrokkene daadwerkelijk de gelegenheid had om nuttig voor zijn standpunt op te komen.** Uit de gegevens van de zaak blijkt dat verzoeker met de vereiste kennis van de hem ten laste gelegde feiten administratief beroep heeft ingesteld. Hij heeft in zijn beroepschrift niet gevraagd om te worden gehoord. In de gegeven omstandigheden kan niet aangenomen worden dat hij zijn verweer tegen de opgelegde bestuurlijke maatregelen niet nuttig heeft kunnen voeren.”*

4.3 Vereiste van tegenspraak

- Betekenis van ‘**op nuttige wijze**’ voor zijn standpunt opkomen?
 - Impliceert een **reeks gevolgen (waarborgen)**, waarbij de hoorplicht en de rechten van verdediging inhoudelijk steeds meer naar elkaar toegroeien

4.3 Vereiste van tegenspraak

- Voorafgaande mededeling van de relevante **feiten** en de mogelijke **maatregel(en)** waartoe besloten kan worden:

*“Met de bestreden beslissing onttrekt de burgemeester twee honden voorgoed aan hun eigenaars [...]. Krachtens een beginsel van bestuur kan een dergelijke beslissing in principe alleen rechtmatig worden genomen als de eigenaars voorafgaandelijk in de gelegenheid zijn gesteld nuttig voor hun belangen op te komen. [...] Het feitenrelaas sub 3.3 wijst uit dat daar te dezen schromelijk aan tekortgekomen is: **aan verzoekers is niet vooraf meegedeeld welke maatregel de burgemeester overwoog en welke essentiële gegevens hij zich voornam bij zijn beoordeling te betrekken.**” (RvS 27 januari 2023, nr. 255.618)*

*“Le principe général de droit audi alteram partem, ou d’audition préalable, impose à l’administration qui désire prendre une mesure grave contre un administré d’entendre ce dernier, **après l’avoir informé des faits en raison desquels la mesure est proposée, de la nature de cette mesure** et de lui avoir permis de prendre connaissance du dossier, à moins que l’urgence soit telle qu’une audition ne soit pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l’administration a pour mission de veiller.” (RvS 27 juli 2022, nr. 254.299)*

4.3 Vereiste van tegenspraak

- Minstens **schriftelijk** maar **soms** kan **mondeling** verhoor aangeraden zijn (+ tenzij andersluidende normatieve bepaling):

*“In tegenstelling tot wat de verzoekende partij betoogt, vereist de hoorplicht in beginsel niet dat de betrokkene kan afdwingen dat de hoorplicht ten overstaan van de beslissende overheid zelf wordt uitgeoefend. **Het volstaat dat de betrokkene zich met kennis van zaken schriftelijk kan uiten** en dat het beslissend orgaan op het ogenblik van de beslissing kennis kan nemen van het standpunt van de bestuurde.”* (RvS 21 juni 2018, nr. 241.851)

*“Om niettemin de hoorplicht geschonden te achten, gaat verzoekster er blijkbaar van uit dat de naleving van de hoorplicht een mondeling horen of verweer vereist. Dit lijkt verkeerd. **Het recht voor een betrokkene om nuttig zijn standpunt naar voor te kunnen brengen houdt niet noodzakelijk in dat hij letterlijk beluisterd wordt.**”* (RvS 27 april 2018, nr. 241.348)

4.3 Vereiste van tegenspraak

- Met **inzage** in hele dossier en na redelijke **voorbereidingstijd** voor verweer

*“In de gegeven omstandigheden wordt niet bijgevalen dat verzoekster, doordat haar geen uitstel van de hoorzitting is toegestaan, niet naar behoren in de gelegenheid is geweest haar middelen van verdediging te doen gelden: [...] **Hij beschikte over een termijn van ruim meer dan een week waarin hij het dossier kon inzien, ruggespraak kon houden met A. Shahzad en eventueel de hulp van een raadsman kon inschakelen.** Vanwege artikel 134quinquies moest de burgemeester voorafgaandelijk de middelen van verdediging van de verantwoordelijke ervan horen. Hieraan is, gelet op wat voorafgaat, genoeg tegemoet gekomen door het horen van G. Hussain, zaakvoerder en naar het eigen zeggen van verzoekster op dat moment ook de feitelijke exploitant van de nachtwinkel.” (RvS 30 januari 2015, nr. 230.036)*

*“Le principe général de droit audi alteram partem, ou d’audition préalable, impose à l’administration qui désire prendre une mesure grave contre un administré d’entendre ce dernier, **après l’avoir informé des faits en raison desquels la mesure est proposée, de la nature de cette mesure et de lui avoir permis de prendre connaissance du dossier,** à moins que l’urgence soit telle qu’une audition ne soit pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l’administration a pour mission de veiller.” (RvS 27 juli 2022, nr. 254.299)*

4.3 Vereiste van tegenspraak

- Met **bijstand** door raadsman

“De bestreden beslissing zoekt haar rechtsgrond in artikel 134quinquies van de Nieuwe Gemeentewet [...]. Te dezen zijn op het eerste gezicht niet de rechten van de verdediging van toepassing, wel de verplichting om de betrokkene in staat te stellen nuttig voor zijn belangen op te komen. [...] Eerste verzoekster is met een brief van 4 april 2016, die zij op 6 april 2016 ontving, uitgenodigd om te worden gehoord op 14 april 2016. Met een brief van 13 april 2016 vraagt zij een uitstel op korte datum. Daags voor de nieuwe datum vraagt de raadsman, wegens ziekte, een nieuw uitstel “naar einde april of begin mei”. Door de verwerende partij wordt geantwoord dat de hoorzitting niet nogmaals kan worden verdaagd, en wordt de raadsman verzocht zich te laten vervangen of een nota te bezorgen. Uiteindelijk verschijnt de zaakvoerder ter hoorzitting. Het blijkt niet dat hij enig voorbehoud heeft gemaakt. Alleszins wordt hij mondeling gehoord en legt hij een schriftelijke verweernota met argumenten neer.” (RvS 17 mei 2016, nr. 234.755)

4.3 Vereiste van tegenspraak

- **Behoud van onderscheid** tussen rechten van verdediging en hoorplicht?

→ Substantiële verschillen qua waarborgen voor bestuurde?

→ Er blijven nog enkele belangrijke verschillen bestaan:

- Hoorplicht: in principe geen recht op een mondeling verweer, anders dan bij rechten van verdediging
 - Het volstaat in de regel dat de bestuurde zich op nuttige wijze kan verdedigen, hetgeen ook **schriftelijk** kan (*supra*)

4.3 Vereiste van tegenspraak

- Hoorplicht is **niet van openbare orde**, anders dan rechten van verdediging
 - Praktische implicatie: opletten bij het inroepen van het juiste principe van tegenspraak: bepaalde arresten zijn zeer streng bij het verkeerdelijk inroepen van rechten van verdediging i.p.v. hoorplicht → geen herkwalificatie, zodat middel niet wordt onderzocht (cf. RvS 21 december 2021, nr. 252.504)
 - **Concreet:** bij twijfel → uit veiligheid beide principes inroepen
 - Bv. bij ‘verdoken’ bestuurlijke sancties (bv. RvS 23 oktober 2009, nr. 197.212 (m.b.t. het straatverbod/plaatsverbod))

4.3 Vereiste van tegenspraak

(Uitdijend?) toepassingsgebied van de hoorplicht

- Wanneer het bestuur een **ernstige individuele maatregel** overweegt die van aard is om de belangen zwaar aan te tasten en die **gegrond is op het persoonlijk gedrag**
 - **Klassieke opvatting**: 2 cumulatieve voorwaarden: ernstige maatregel + gegrond op persoonlijk gedrag
 - Vereiste ‘ernstige’ maatregel ≠ ‘bestraffende’ maatregel
 - Zie bv.: RvS 4 juli 2023, nr. 257.056: *“Le principe général de droit audi alteram partem ne peut être confondu avec le principe du respect des droits de la défense. Le principe général du respect des droits de la défense impose à l’administration de permettre à l’administré de se défendre utilement lorsqu’elle envisage de lui imposer une mesure à caractère punitif, tandis que l’adage audi alteram partem lui impose de permettre à l’administré **de faire valoir ses observations au sujet d’une mesure grave, mais non punitive**, qu’elle envisage de prendre à son égard.”*

4.3 Vereiste van tegenspraak

- Naar een verruimde opvatting in de rechtspraak van de Raad van State?
- Hoorplicht geldt wanneer er louter sprake is van een ‘**ernstige maatregel**’, ongeacht of die gesteund is op het persoonlijk gedrag?
 - **Soepelere invulling** van de voorwaarde van ‘ernstige maatregel’?
 - **Strengere** interpretatie van bepaalde **uitzonderingsgronden**?

4.3 Vereiste van tegenspraak

Louter een ‘**ernstige maatregel**’ vereist voor toepassing hoorplicht?

*“En vertu de la règle audi alteram partem, l’autorité qui envisage de prendre **une mesure grave à l’égard d’un administré** doit, sauf les cas d’urgence avérée, permettre à ce dernier de faire valoir ses observations quant à ladite mesure.”* (RvS 2 mei 2022, nr. 253.619)

*“Le principe général de droit audi alteram partem impose à l’administration qui désire prendre **une mesure grave à l’encontre d’un administré** d’entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure. Le but premier de cette formalité consiste à s’assurer que l’autorité administrative puisse statuer en connaissance de cause. Le fait de permettre à l’administré de faire valoir son point de vue par des observations écrites est suffisant au regard de ce principe.”* (RvS 12 oktober 2021, nr. 251.826)

*“Quant au principe général de droit de l’audition préalable (droit d’être entendu ou audi alteram partem), également invoqué par le requérant, il impose que, **lorsque l’autorité administrative envisage l’adoption d’une mesure grave** – de caractère non disciplinaire – prise en raison du comportement de l’administré, **voire même de toute mesure grave indépendamment de son comportement**, ce dernier doit, avant que ne soit prise la décision, sauf cas d’urgence, pouvoir être entendu ou du moins être mis en mesure d’exposer utilement son point de vue.”* (RvS 26 januari 2016, nr. 233.613)

4.3 Vereiste van tegenspraak

- MAAR: mogelijk **impliciete toets** van persoonlijk gedrag, via de manier waarop de openbare orde werd verstoord en de eventuele tekortkomingen ter zake door de betrokkene?
- **Schuldvraag** lijkt dan alsnog een rol te spelen voor toepassing hoorplicht?

*“Dat, zoals de verwerende partij opmerkt, een maatregel met toepassing van artikel 134quater van de nieuwe gemeentewet “niet noodzakelijk gegrond [is] op een persoonlijk gedrag of een persoonlijke tekortkoming”, **belet niet dat hoe dan ook in voorliggend geval verzoekers persoonlijke gedragingen of tekortkomingen wel degelijk mee een rol blijken te hebben gespeeld bij het nemen van de sluitingsbeslissing**: het is precies om reden van de “onwil van de uitbater om te zorgen voor een goed nabuurschap door het naleven van de gemaakte afspraken”, dat de commissaris in zijn rapport van 3 september 2019 ertoe besluit dat een tijdelijke sluiting zich opdringt.” (RvS 19 oktober 2021, nr. 251.887)*

*“Considérant que l’acte attaqué, qui consiste en un ordre de fermeture pendant un mois, constitue une mesure grave prise **en raison du trouble à l’ordre public que l’activité commerciale de l’établissement concerné suscite.**” (RvS 23 februari 2015, nr. 230.265)*

4.3 Vereiste van tegenspraak

Soepelere invulling van de voorwaarde van ‘ernstige maatregel’?

*“Ce principe, qui ne se confond pas avec celui des droits de la défense, exige que l'intéressé ait pu faire valoir son point de vue à un moment donné de la procédure concernant **une décision** que l'autorité envisage de prendre et **qui pourrait porter atteinte à ses intérêts**”*
(bv. RvS 18 januari 2017, nr. 237.078; RvS 24 februari 2017, nr. 237.492)

- Een maatregel die de belangen van de betrokkene ‘zou kunnen’ schaden → soepelere invulling dan vereiste van ‘ernstige maatregel’?
- MAAR: **weinig rechtspraak** ⇔ Vgl. met vereiste van een maatregel die de bestuurde ‘op meer dan geringe wijze nadelig treft’ in zijn belangen (in ambtenarenzaken) (zie bv. RvS 9 februari 2017, nr. 237.335; RvS 19 mei 2020, nr. 247.581; ...)

4.3 Vereiste van tegenspraak

Streng interpretatie van bepaalde **uitzonderingen** op de hoorplicht?

Bv. in spoedeisende of dringende gevallen:

Zie bv. RvS 28 maart 2023, nr. 256.148: *“Evenmin kan een zogenaamde "context van hoogdringendheid" verantwoordelijk dat verzoekster niet behoorlijk op voorhand de gegevens kreeg meegedeeld die de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing in aanmerking nam. **Die beweerde hoogdringendheid is bepaald te nuanceren.** Zo heet het in de laatste memorie van de verwerende partij dat "[e]en beslissing diende genomen te worden vóór het volgende weekend [van 7 en 8 augustus 2021] zich aandiende". **Het heeft de verwerende partij er niet van weerhouden om, alvorens de sluiting te doen ingaan, toch nog eerst uitdrukkelijk op 7 augustus 2021 een evenement met ongeveer honderd bezoekers te laten doorgaan.**”*

- Rol **zorgvuldigheidsbeginsel**: louter preventieve aard van bestuurlijke politiematregelen, waarbij een snel optreden doorgaans vereist is, is niet noodzakelijk een argument om niet te horen → bestuur moet zelf met de nodige *spoed* en *zorgvuldigheid* optreden (bv. RvS 9 september 2011, nr. 215.028)
- MAAR: soms **meer terughoudende** interpretatie, waarbij beoordeling dringend karakter toekomt aan bestuur zelf (bv. RvS 19 oktober 2015, nr. 232.601)

4.3 Vereiste van tegenspraak

Samenvattend:

- Ernstige maatregel + o.b.v. persoonlijk gedrag → hoorplicht geldt
 - Ernstige maatregel (+ impliciete toets persoonlijk gedrag via vereiste ordeverstoring) → hoorplicht lijkt eveneens te gelden (cf. verruimd toepassingsgebied)
 - Maatregel die belangen ‘zou kunnen schaden’ (+ o.b.v. persoonlijk gedrag) → hoorplicht lijkt eveneens te gelden (cf. verruimd toepassingsgebied)
 - *Idem* wanneer bestuur zelf niet vereiste spoed en zorgvuldigheid aan de dag legt → hoorplicht lijkt alsnog van toepassing (cf. verruimd toepassingsgebied)
- ➔ MAAR voorzichtigheid blijft geboden: van **algemeen verruimd toepassingsgebied** lijkt vooralsnog **geen** sprake

4.3 Vereiste van tegenspraak

- Te onthouden:

Er is tegenspraak vereist, ook in *bestuurlijke* handhavingsprocedures, maar heb aandacht voor het inroepen van het juiste principe:

- Bestraffend optreden: **rechten van verdediging** gelden → check regelgeving of wettelijke/decretale verankering en of aan alle vereisten is voldaan
- Niet-bestraffend, probleemverhelpend optreden: eventueel **hoorplicht** o.b.v. norm en/of als beginsel van behoorlijk bestuur:
 - Indien mogelijk: veiligheidshalve baseren op klassiek toepassingsgebied (ernstige maatregel + persoonlijk gedrag)
 - Louter preventieve aard van bestuurlijke politiemaatregelen, die niet steeds gebaseerd zijn op persoonlijk gedrag, verhindert echter niet noodzakelijk toepassing hoorplicht
 - Bestuurlijke politiemaatregelen verantwoord ook niet noodzakelijk uitzonderingsgrond van dringende situatie: check of bestuur zelf met de nodige spoed en zorgvuldigheid heeft gehandeld
- Bij twijfel: beide principes inroepen

Conclusie

26/04/24

Conclusie

De *magie* van het bestuurlijk handhavingsrecht...

- Evenwicht zoeken tussen snelheid, efficiëntie, ... en rechtsbescherming bestuurde
- Belangrijke rol bestuur

**Bedankt voor uw
aandacht!**

*Contact:
liesbeth.todts@ugent.be
liesbeth.todts@vow.be*

26/04/24

Selectieve bibliografie

- OPDEBEEK, I. (ed.), DE SOMER, S. (ed.), TODTS, L., STIJLEMAN, A., CHANTRAIN, S., VANDEKEYBUS, C., *Bestuurlijke handhaving. Hoe door de bomen het bos nog zien*, Brugge, die Keure, 2018, 237 p.
- MICHIELS, F.C.M.A., BLOMBERG, A.B. en JURGENS, G.T.J.M., *Handhavingsrecht*, Handboeken staats- en bestuursrecht, Deventer, Wolters Kluwer, 2016, 488 p.
- TODTS, L., *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, Brugge, die Keure, 2021, 512 p.
- TODTS, L. (ed.), VAN GARSSE, S. (ed.), LANCKSWEERDT, E. en HUTS, G., *Actualia Handhavingsrecht I*, Antwerpen, Intersentia 2023, 215 p.
- VAN HAEGENBORGH, G., “Politionele bevoegdheid van de gemeenteraad” in J. DUJARDIN en W. SOMERS (eds.), *Gemeenteraad. Bevoegdheden*, Brugge, die Keure, 2021, 293-393.
- ...