

Rolnummer 6759
Arrest nr. 8/2019 van 23 januari 2019

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag over de artikelen 29 en 31, § 1, van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, gesteld door de Politierechtbank te Leuven.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 3 oktober 2017 in zake Robert Pardon tegen de stad Leuven, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 31 oktober 2017, heeft de Politierechtbank te Leuven de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 29 en artikel 31 § 1 van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties samen gelezen met artikel 1 van het KB van 9 maart 2014 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties voor de overtredingen betreffende het stilstaan en het parkeren en voor de overtredingen betreffende de verkeersborden C3 en F103, vastgesteld met automatisch werkende toestellen, artikel 10 en 11 van de Grondwet en artikel 6 E.V.R.M., in de interpretatie dat de politierechtbank het bedrag van de administratieve geldboete niet zou kunnen verminderen omdat de bedragen werden vastgelegd bij artikel 2 van voormeld KB van 9 maart 2014, daar waar bij een strafrechtelijke behandeling artikel 29 § 4 van de wet van 16 maart 1968, deze vermindering van de geldboete wel toelaat ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de stad Leuven, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Beelen, advocaat bij de balie te Leuven;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacobowitz en Mr. A. Poppe, advocaten bij de balie te Brussel.

De Ministerraad heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 17 oktober 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul 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 14 november 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 14 november 2018 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. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De eisende partij voor de verwijzende rechter werd wegens het parkeren van haar voertuig op de verhoogde berm voor haar eigen garagepoort te Leuven geverbaliseerd door een politieagent.

Overeenkomstig artikel 29 van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (hierna : de wet van 24 juni 2013) ontving zij enige tijd later de gegevens inzake de vastgestelde feiten en de inbreuk, en werd haar het bedrag van de administratieve geldboete medegedeeld. Tijdens een hoorzitting

heeft zij haar argumenten ter zake toegelicht. Bij beslissing van 16 januari 2017 werd haar bezwaar afgewezen. Zij heeft vervolgens hoger beroep tegen die beslissing ingesteld bij de politierechtbank.

De eisende partij voor de verwijzende rechter zou haar voertuig slechts een korte tijd op de verhoogde berm voor haar eigen garage hebben geparkeerd om haar toe te laten de sleutels voor haar garagepoort te halen zonder het doorgaand verkeer te hinderen.

De verwijzende rechter vraagt zich af of hij de geldboete vermag te verminderen.

Voor de verwijzende rechter betoogt de verwerende partij dat de politierechter het bedrag van de boete niet kan verminderen. De verwijzende rechter merkt op dat hij, in geval van strafrechtelijke vervolging wegens het niet-betalen van de onmiddellijke inning of de minnelijke schikking, gebruik zou hebben kunnen maken van probatie, uitstel, opschorting of een vermindering in geval van verzachtende omstandigheden (artikel 29, § 4, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1968).

In de interpretatie dat de politierechter de administratieve geldboete niet kan verminderen, stelt de verwijzende rechter zich vragen bij de ongelijke behandeling van de overtreeders, wat de mogelijkheid tot matiging van de geldboete betreft, naargelang de feiten strafrechtelijk dan wel bestuurlijk in ogenschouw worden genomen. Dit brengt de verwijzende rechter ertoe voormelde prejudiciële vraag aan het Hof te stellen.

### III. *In rechte*

- A -

A.1. De stad Leuven, verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege, is van oordeel dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

Zij betoogt onder verwijzing naar het arrest van het Hof nr. 44/2015 van 23 april 2015 dat de bij de wet van 24 juni 2013 vastgestelde beroepsprocedure niet onbestaanbaar is met de strafrechtelijke procedure voor de politierechter en dat er geen onverantwoord onderscheid bestaat tussen beide procedures. Zij is van oordeel dat beide procedures hun bestaansreden en hun specifieke kenmerken hebben, onder meer wat het al dan niet overgaan tot aantekening in het strafregister betreft. Zij voegt eraan toe dat het niet de bedoeling kan zijn om alle verschillen tussen de procedures te neutraliseren.

Volgens haar zou er immers een merkwaardige situatie ontstaan indien de politierechter een boete zou vermogen te verlagen terwijl de sanctionerend ambtenaar die de administratieve boete initieel oplegt, gehouden is de vaste bedragen die zijn vastgelegd in het koninklijk besluit van 9 maart 2014 « betreffende de gemeentelijke administratieve sancties voor de overtredingen betreffende het stilstaan en het parkeren en voor de overtredingen betreffende de verkeersborden C3 en F103, vastgesteld met automatisch werkende toestellen » (hierna : het koninklijk besluit van 9 maart 2014) te hanteren. Het zou ontoelaatbaar zijn dat de rechter over een ruimere appreciatiebevoegdheid beschikt dan het bestuur. De stad Leuven merkt nog op dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 9 maart 2014 mogelijk strijdig zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Zij meent dat het erkennen van een matigingsbevoegdheid van de politierechter tot een kafkaïaanse rechtsbedeling en een onevenredige beperking van de rechten van de steden en de gemeenten zou leiden. Indien de rechter zou vermogen te matigen, zouden de steden en gemeenten machteloos staan in de procedures voor de politierechter. Zij voegt er nog aan toe dat de steden en gemeenten, gelet op het voormelde koninklijk besluit, hun sanctioneringsbeleid niet zouden kunnen aanpassen aan een in de rechtspraak ontwikkelende matiging.

A.2. De Ministerraad werpt in een reactie op de opmerking van de stad Leuven over de mogelijke ongrondwettigheid van bepalingen van het koninklijk besluit van 9 maart 2014 op dat het Hof zich niet vermag uit te spreken over de grondwettigheid van die bepalingen. Hij stelt dat indien de aangevoerde ongelijkheid niet aan de voorgelegde wetskrachtige norm toe te rekenen is, maar aan de uitvoeringsbesluiten ervan, het Hof niet bevoegd is.

De Ministerraad betoogt verder dat de boetes die worden opgelegd voor de feiten die zijn beoogd in het koninklijk besluit van 9 maart 2014 steeds kunnen worden gemilderd door de politierechter. Hij is van oordeel dat in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij voor de verwijzende rechter beweert, de politierechter en de sanctionerend ambtenaar elk hun eigen bevoegdheden hebben. Volgens hem zou de politierechter wel de administratieve geldboete kunnen verminderen zodat een andersluidende interpretatie onjuist is. Hij merkt ten slotte op dat noch het voormelde koninklijk besluit, noch een omzendbrief afbreuk zouden kunnen doen aan de wettelijke bevoegdheden van de rechter. De mogelijkheid tot matiging door de politierechter staat volgens de Ministerraad vast op grond van artikel 31, § 1, van de wet van 24 juni 2013.

Hij besluit dan ook dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft in wezen betrekking op artikel 31, § 1, derde en vierde lid, van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (hierna : de wet van 24 juni 2013), in het bijzonder wat de bevoegdheid van de rechter betreft om administratieve geldboetes voor inbreuken op onder meer de regels inzake het stilstaan en het parkeren te verminderen.

B.1.2. Artikel 31, § 1, van de wet van 24 juni 2013 bepaalt :

« 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.

[...] ».

B.2.1. Met de invoering van een systeem van gemeentelijke administratieve sancties heeft de wetgever bewust een procedure ingevoerd die zich onderscheidt van de strafprocedure. De wetgever wilde het bestraffen van ongewenst gedrag en van kleinere

vormen van overlast vergemakkelijken en versnellen, waardoor de werklast van de strafgerechten zou worden verminderd (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 2031/1, pp. 2-3).

Terwijl de gemeentelijke administratieve sancties oorspronkelijk werden geregeld in artikel 119*bis* van de Nieuwe Gemeentewet, heeft de wetgever bij de wet van 24 juni 2013 een op zichzelf staande regeling ingevoerd. Krachtens artikel 2, § 1, van die wet kan de gemeenteraad straffen of administratieve sancties bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen of verordeningen, tenzij voor dezelfde inbreuken door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie, straffen of administratieve sancties worden bepaald. In afwijking daarvan kan de gemeenteraad in zijn reglementen of verordeningen ook in een administratieve sanctie voorzien voor bepaalde inbreuken vermeld in het Strafwetboek (artikel 3, 1° en 2°) en voor bepaalde inbreuken op de verkeerswetgeving (artikel 3, 3°).

B.2.2. Artikel 4, § 4, eerste lid, van de wet van 24 juni 2013, in samenhang gelezen met artikel 3, 3°, van dezelfde wet en met het ter uitvoering van die bepalingen genomen koninklijk besluit van 9 maart 2014 « betreffende de gemeentelijke administratieve sancties voor de overtredingen betreffende het stilstaan en het parkeren en voor de overtredingen betreffende de verkeersborden C3 en F103, vastgesteld met automatisch werkende toestellen » (hierna : het koninklijk besluit van 9 maart 2014), laat toe dat onder voorwaarden administratieve geldboetes worden opgelegd voor, enerzijds, inbreuken op de bepalingen inzake het stilstaan en parkeren en, anderzijds, inbreuken op de bepalingen inzake de verkeersborden C3 en F103, uitsluitend vastgesteld door automatisch werkende toestellen, bedoeld in artikel 62 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1968 (hierna : de Wegverkeerswet). Specifiek wat de in artikel 3, 3°, van de wet van 24 juni 2013 bedoelde verkeersinbreuken betreft, heeft de wetgever de gemeenten de mogelijkheid willen verlenen om een eigen en meer efficiënt verkeersbeleid te voeren (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2712/001, pp. 5-6, en DOC 53-2712/006, p. 12) en heeft hij in de wet van 24 juni 2013 een aangepaste procedure georganiseerd. De in het geding zijnde bepaling is van toepassing op die procedure.

Indien de gemeente gebruik wil maken van die machtiging om administratieve geldboetes op te leggen, dient zij daarin bij verordening of bij reglement te voorzien (artikel 4, § 1, van de wet van 24 juni 2013) en moet daarover verplicht een protocolakkoord worden afgesloten

tussen de bevoegde procureur des Konings en het college van burgemeester en schepenen (artikel 23, § 1, vijfde lid, van de wet van 24 juni 2013).

Het betreft aldus « gemengde » inbreuken die weliswaar strafrechtelijk blijven, maar kunnen worden bestraft met een administratieve geldboete.

B.2.3. Wat het bedrag van die gemeentelijke administratieve geldboetes betreft, volgt uit artikel 4, § 4, tweede lid, van de wet van 24 juni 2013 dat dit afhankelijk is van de categorie waarin de in het geding zijnde inbreuken zijn ingedeeld. De Koning wordt gemachtigd om die inbreuken in te delen in vier categorieën en het bedrag van de daaraan verbonden administratieve geldboetes te bepalen op grond van de ernst van de bedreiging die zij betekenen voor de verkeersveiligheid en de mobiliteit naar analogie met de bestaande indeling van de verkeersinbreuken.

Specifiek wat de in artikel 4, § 4, tweede lid, van de wet van 24 juni 2013 bedoelde indeling van de overtredingen in vier categorieën en de vaststelling van de bedragen van de daaraan verbonden administratieve geldboetes betreft, streefde de wetgever naar uniformiteit en transparantie (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2712/001, p. 6) door « een parallellisme tussen de strafrechtelijke boetes en de administratieve geldboetes te behouden » (*ibid.*, p. 9). Daarbij beoogde hij uit te sluiten dat gemeenten zelf administratieve geldboetes voor de beoogde overtredingen zouden kunnen bepalen en wenste hij de sanctionerend ambtenaar te verplichten om de door de Koning bepaalde vaste geldboetes toe te passen (*ibid.*, p. 9).

Bij koninklijk besluit van 9 maart 2014 zijn de voormelde verkeersinbreuken in twee categorieën ingedeeld en is het daaraan verbonden bedrag van de administratieve geldboete vastgesteld. De niet-moduleerbare, vaste bedragen waren respectievelijk 55 euro (categorie 1) en 110 euro (categorie 2). Vanaf 1 september 2018 gelden de bedragen van respectievelijk 58 euro en 116 euro.

B.2.4. Voor inbreuken betreffende het stilstaan en parkeren en de overtredingen van de verkeersborden C3 en F103 worden de administratieve procedure inzake het opleggen van een gemeentelijke administratieve geldboete en het administratief bezwaar tegen die boete in

artikel 29 van de wet van 24 juni 2013 geregeld. De sanctionerend ambtenaar past in het kader van die procedure de bij het koninklijk besluit van 9 maart 2014 vastgestelde boete toe.

B.3. Met de prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof zich uit te spreken over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van de artikelen 29 en 31, § 1, van de wet van 24 juni 2013, in samenhang gelezen met artikel 1 van het koninklijk besluit van 9 maart 2014, in de interpretatie dat de politierechtbank het bedrag van de door de sanctionerend ambtenaar opgelegde administratieve geldboete niet kan verminderen doordat het bij artikel 2 van het voormelde koninklijk besluit is vastgelegd.

Het Hof onderzoekt de in het geding zijnde bepalingen in die interpretatie.

De door de verwijzende rechter voorgelegde vergelijking bestaat erin dat de in het geding zijnde bepaling de politierechter niet zou toelaten verzachtende omstandigheden in aanmerking te nemen teneinde een administratieve geldboete te verminderen, terwijl artikel 29, § 4, eerste lid, van de Wegverkeerswet toelaat de strafrechtelijke geldboete voor eenzelfde overtreding wel te verminderen tot onder het wettelijk bepaalde minimumbedrag, zonder dat ze minder dan één euro mag bedragen, door het in aanmerking nemen van verzachtende omstandigheden.

B.4. De wetgever vermocht van oordeel te zijn dat, teneinde de werkoverlast van de parketten en de strafrechten te verlichten en teneinde de gemeenten een eigen parkeer- en mobiliteitsbeleid te laten voeren, een regeling van gemeentelijke administratieve sancties voor bepaalde verkeersinbreuken diende te worden ingesteld. De bij de wet van 24 juni 2013 ingestelde alternatieve sanctieregeling impliceert dat, wanneer de procureur des Konings beslist om de vermoedelijke dader van de in artikel 3, 3<sup>o</sup>, van de wet van 24 juni 2013 beoogde gemengde inbreuken niet te vervolgen, de sanctionerend ambtenaar van de gemeente waar die inbreuken werden vastgesteld de procedure voor het opleggen van een administratieve sanctie kan starten en een vaste geldboete kan opleggen.

B.5. De vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de zwaarwichtigheid waarmee een tekortkoming kan worden bestraft, behoren tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Het staat derhalve aan de wetgever de perken en de bedragen vast te stellen

waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de administratie, en bijgevolg die van de rechter, moet worden uitgeoefend.

B.6. Wanneer de dader van eenzelfde feit op een alternatieve wijze kan worden gestraft, dat wil zeggen wanneer hem, voor dezelfde feiten, ofwel een strafrechtelijke boete, ofwel een administratieve geldboete kan worden opgelegd waartegen hem een beroep wordt geboden voor een rechtbank, heeft het Hof reeds geoordeeld dat er in beginsel een parallellisme moet bestaan tussen de maatregelen tot individualisering van de sanctie (arresten nrs. 40/97, 45/97, 128/99, 86/2007, 42/2009, 44/2011, 147/2015, 25/2016 en 159/2016) : wanneer voor dezelfde feiten de politierechter een strafrechtelijke geldboete kan opleggen die minder bedraagt dan het wettelijke minimum indien er verzachtende omstandigheden bestaan, dan moet de politierechter in een burgerlijke procedure, waarbij het beroep tegen de beslissing om een administratieve sanctie op te leggen aanhangig is gemaakt, in beginsel over dezelfde mogelijkheid beschikken.

B.7. Het is niet redelijkerwijs verantwoord de persoon aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd, de maatregel te ontzeggen die de politierechter in staat zou stellen rekening te houden met verzachtende omstandigheden, waardoor het bedrag van de geldboete kan worden verminderd tot onder het wettelijk vastgestelde bedrag, terwijl die persoon de toepassing van artikel 29, § 1, eerste lid, van de Wegverkeerswet zou kunnen genieten indien hij voor dezelfde feiten voor de politierechter in een strafprocedure zou verschijnen.

Het verschil in behandeling is zonder redelijke verantwoording.

B.8. In de interpretatie van de verwijzende rechter is artikel 31, § 1, derde en vierde lid, van de wet van 24 juni 2013 niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het niet toelaat rekening te houden met verzachtende omstandigheden die het mogelijk maken een administratieve geldboete te verminderen tot onder het wettelijk vastgesteld bedrag.

In die interpretatie dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.



B.9. Zoals de Ministerraad aangeeft, blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling evenwel dat een andere interpretatie ervan kan worden overwogen. De wetgever beoogde met de beroepsprocedure de politierechter immers toe te laten te oordelen over de evenredigheid en wettelijkheid van de opgelegde geldboete en deze te hervormen, met inbegrip van de mogelijkheid om de boete te verminderen (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 2031/1, p. 6) in het kader van een toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. In die interpretatie komt de beslissing van de politierechter, wanneer hij hervormt, in de plaats van die van de ambtenaar.

In die interpretatie van de in het geding zijnde bepaling dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 31, § 1, derde en vierde lid, van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, in de interpretatie dat de politierechter een administratieve geldboete niet kan verminderen tot onder het wettelijk vastgestelde bedrag om rekening te houden met verzachtende omstandigheden, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

- Dezelfde bepaling, in de interpretatie dat de politierechter een administratieve geldboete kan verminderen tot onder het wettelijk vastgestelde bedrag om rekening te houden met verzachtende omstandigheden, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 januari 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen