

Rolnummers 3111, 3144 tot 3165, 3197, 3198, 3201, 3202, 3203 en 3211 tot 3245
Arrest nr. 27/2005 van 2 februari 2005

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 29 van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968, zoals vervangen bij artikel 6 van de wet van 7 februari 2003, gesteld door het Hof van Cassatie, de Politierechtbank te Marche-en-Famenne en de Politierechtbank te Dendermonde.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe en J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

a. Bij arrest van 13 oktober 2004 in zake C. Van Bedts, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 25 oktober 2004, heeft het Hof van Cassatie de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 6 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, dat artikel 29 van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, vervangt, de artikelen 12, tweede lid, of 14 van de Grondwet, doordat het de Koning ertoe machtigt bij een in Ministerraad overlegd besluit de overtredingen aan te wijzen die tot elk van de drie categorieën van zware overtredingen behoren, zoals bedoeld in paragraaf 1 van dat artikel 29 ? »

b. Bij tweeëntwintig vonnissen van 22 november 2004 in zake het openbaar ministerie tegen V. Materne en anderen, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 26 november 2004, heeft de Politierechtbank te Marche-en-Famenne dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

c. Bij twee vonnissen van 6 december 2004 in zake het openbaar ministerie tegen P. Mathieu en anderen, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 15 december 2004, heeft de Politierechtbank te Marche-en-Famenne dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

d. Bij drie vonnissen van 10 december 2004 in zake J. Boeykens en anderen tegen het openbaar ministerie, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 16 december 2004, heeft de Politierechtbank te Dendermonde een identieke prejudiciële vraag gesteld.

e. Bij vijfendertig vonnissen van 13 december 2004 in zake G. Freres tegen het openbaar ministerie en het openbaar ministerie tegen J. Renard en anderen, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 22 december 2004, heeft de Politierechtbank te Marche-en-Famenne dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 3111, 3144 tot 3165, 3197, 3198, 3201, 3202, 3203 en 3211 tot 3245 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

a) In de zaak nr. 3111

Op 23 november 2004 hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter de termijn voor het indienen van een memorie met verantwoording verlengd tot 11 januari 2005.

Memories met verantwoording zijn ingediend door :

- C. Van Bedts, wonende te 4680 Oupeye, rue des Muguets 13;
- de Ministerraad.

b) *In de zaken nrs. 3144 tot 3165*

Op 1 december 2004 hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter de termijn voor het indienen van een memorie met verantwoording verlengd tot 11 januari 2005.

Memories van verantwoording zijn ingediend door :

- V. Racot, wonende te 6980 La Roche-en-Ardenne, Borzée 4/D, in de zaak nr. 3155;
- P. Malardeau, wonende te 4040 Herstal, rue Malgagnée 12; in de zaak nr. 3158;
- de Ministerraad.

c) *In de zaken nrs. 3197 en 3198*

Op 15 december 2004 hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter de termijn voor het indienen van een memorie met verantwoording verlengd tot 11 januari 2005.

De Ministerraad heeft een memorie met verantwoording ingediend.

d) *In de zaken nrs. 3201, 3202, 3203 en 3211 tot 3245*

Op 22 december 2004 hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

De Ministerraad heeft een memorie met verantwoording ingediend in de respectieve zaken.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen*

De verwijzende rechters, bij wie zaken aanhangig zijn gemaakt betreffende verkeersovertredingen begaan door gebruikers of bestuurders van een voertuig op de openbare weg, ondervragen het Hof over de bestaanbaarheid, met het legaliteitsbeginsel in strafzaken, zoals het is vastgelegd in de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, van artikel 29 van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, aangezien dat artikel de enige wettige grondslag vormt voor de in het geding zijnde strafbaarstellingen, terwijl het voorziet in een ruime delegatie aan de Koning voor het bepalen van de verschillende categorieën van overtredingen.

III. *In rechte*

- A -

Memorie van de Ministerraad

A.1. In zijn memorie schetst de Ministerraad in de eerste plaats de feitelijke context waarin de aan het Hof voorgelegde prejudiciële vragen dienen te worden gezien. Vervolgens onderzoekt hij de ontvankelijkheid van die prejudiciële vragen. Naar zijn mening zou kunnen worden gesteld dat het werkelijke doel van die vragen de toetsing is van de grondwettigheid van het koninklijk besluit van 22 december 2003 betreffende de zware overtredingen. Een dergelijke toetsing valt echter niet onder de bevoegdheid van het Arbitragehof.

Vervolgens gaat de Ministerraad in op de grond van de zaak. Hij beweert dat, krachtens de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, de overtreding duidelijk moet worden gedefinieerd door de wet in de generische zin van het woord. Daaruit vloeit voort dat de wetgevende vergadering ermee kon volstaan het algemene kader van de overtredingen te bepalen en het vaststellen van de nadere regels ervan aan de uitvoerende macht kon overlaten.

De Ministerraad voegt eraan toe dat men ervan moet uitgaan dat de in het geding zijnde wettelijke bepaling slechts in die zin kan worden geïnterpreteerd dat zij de uitvoerende macht niet toestaat de Grondwet te schenden. Te dezen zou er evenwel geen sprake kunnen zijn van een overdreven delegatie aan de uitvoerende macht in zoverre de indeling van de straffen in categorieën door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, niet eenzijdig gebeurt, maar wel op grond van criteria die door de wetgever tijdens de parlementaire voorbereiding zijn vermeld.

A.2. De Ministerraad wenst hoe dan ook het Hof erop te wijzen dat de delegatieregeling georganiseerd bij artikel 6 van de wet van 7 februari 2003 niets anders doet dan *mutatis mutandis* de regeling van de delegatie aan de uitvoerende macht overnemen die reeds vervat was in de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 sedert de wijziging ervan bij de wet van 9 juni 1975. Nu wordt die regeling sedert meer dan dertig jaar door de rechtscolleges toegepast zonder dat de rechtspraak ooit de geldigheid van die bijzondere regels inzake de aanwijzing van de zware overtredingen heeft betwist. Die vaststelling zou de grondwettigheid van de in het geding zijnde wetsbepalingen alleen maar versterken.

A.3. Voorts beklemtoont de Ministerraad dat, hoewel de criteria voor de indeling van de overtredingen in categorieën niet uitdrukkelijk in de wettekst zijn vermeld, zij uit de parlementaire voorbereiding kunnen worden afgeleid zodat de rechter uitspraak kan doen rekening houdend met die parlementaire voorbereiding en verwijzend naar de mening van de vertegenwoordigers van de Natie die in de tekst van de wet niet is opgenomen.

A.4. Uit de arresten nrs. 114/98 en 69/2003 van het Hof leidt de Ministerraad af dat het Hof van oordeel is dat het de wetgever is die, als democratisch verkozen beraadslagende vergadering, vooraf de essentiële elementen moet vaststellen van de maatregelen waarvan de uitvoering aan de bevoegdheid van de Koning wordt overgelaten. Zulks zou te dezen wel degelijk het geval zijn vermits de wetgevende vergadering, via de parlementaire voorbereiding, de criteria op grond waarvan de Koning de verschillende categorieën van overtredingen moet bepalen, uitdrukkelijk heeft vastgelegd.

A.5. De Ministerraad besluit dat uit al die overwegingen voortvloeit dat de machtiging die door artikel 29 van de gecoördineerde wetten betreffende de politie over het wegverkeer aan de Koning wordt verleend, niet overdreven kan worden geacht vermits de beoordelingsvrijheid van laatstgenoemde noodzakelijkerwijze beperkt wordt door de criteria die door de wetgever uitdrukkelijk zijn gepreciseerd tijdens de parlementaire voorbereiding die aan de goedkeuring van de betwiste wetten is voorafgegaan.

- B -

B.1. De verwijzende rechters verzoeken het Hof zich uit te spreken over de eventuele schending van de artikelen 12, tweede lid, of 14 van de Grondwet, door artikel 6 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, dat artikel 29 van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, vervangt, doordat het de Koning ertoe machtigt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de overtredingen aan te wijzen die tot elk van de drie categorieën van zware overtredingen behoren, zoals bedoeld in paragraaf 1 van dat artikel 29.

B.2. Het voormelde artikel 29, § 1, bepaalt :

« De speciaal door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, als zodanig aangewezen zware overtredingen van de derde graad van de reglementen uitgevaardigd op grond van deze gecoördineerde wetten, worden gestraft met geldboete van 100 euro tot 500 euro en met een verval van het recht tot het besturen van een motorvoertuig voor een duur van ten minste acht dagen en ten hoogste vijf jaar.

De speciaal door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, als zodanig aangewezen zware overtredingen van de tweede graad van de reglementen uitgevaardigd op grond van deze gecoördineerde wetten, worden gestraft met geldboete van 50 euro tot 500 euro.

De speciaal door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, als zodanig aangewezen zware overtredingen van de eerste graad van de reglementen uitgevaardigd op grond van deze gecoördineerde wetten, worden gestraft met geldboete van 50 euro tot 250 euro. »

Artikel 12 van de Grondwet bepaalt :

« De vrijheid van de persoon is gewaarborgd.

Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.

[...] »

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet. »

B.3. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen, enerzijds, om te bepalen in welke gevallen en in welke vorm strafvervolging mogelijk is en, anderzijds, om een wet aan te nemen op grond waarvan een straf kan worden bepaald en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

B.4. Voormelde grondwetsbepalingen gaan evenwel niet zover dat zij de wetgever ertoe zouden verplichten elk aspect van de vervolging en de bestraffing zelf te regelen. Een delegatie aan de Koning is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel in strafzaken voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

B.5. De in het geding zijnde bepaling maakt deel uit van de bij het koninklijk besluit van 16 maart 1968 gecoördineerde wetten betreffende de politie over het wegverkeer (hierna de wegverkeerswet genoemd). Het betreft een kaderwet die in haar drie eerste titels de basisbeginselen inzake de politie over het wegverkeer, de verkeerstekens en het rijbewijs vaststelt en ter zake aan de Koning en, voor wat sommige aspecten betreft, aan andere overheden de bevoegdheid geeft die regels nader uit te werken.

Op grond van die machtiging heeft de Koning bij koninklijk besluit van 1 december 1975 het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer vastgesteld. Het is in dat reglement

dat op gedetailleerde wijze het verkeer op de openbare weg van voetgangers, van voertuigen, van trek-, last- of rijdieren en van vee wordt geregeld.

Inbreuken op dat reglement worden strafbaar gesteld door middel van artikel 29 van de wegverkeerswet, dat deel uitmaakt van hoofdstuk II (« Overtredingen van de reglementen ») van titel IV van die wet.

B.6. Artikel 29, § 1, van de wegverkeerswet voert drie categorieën in van zware overtredingen van de reglementen uitgevaardigd op grond van die wet en bepaalt voor elk van die categorieën de minimum- en maximumstraffen. De zware overtredingen van de derde graad worden daarbij zwaarder bestraft dan die van de tweede graad, die op hun beurt zwaarder bestraft worden dan die van de eerste graad.

De Koning is ermee belast bij een in Ministerraad overlegd besluit de zware overtredingen aan te wijzen die respectievelijk tot de derde, de tweede of de eerste graad behoren.

Luidens artikel 29, § 2, eerste lid, worden de andere overtredingen van de reglementen uitgevaardigd op grond van de wegverkeerswet gestraft met een geldboete van 10 tot 250 euro.

B.7. In de in het geding zijnde bepaling worden niet de criteria vastgesteld die de Koning ertoe in staat moeten stellen het onderscheid te maken waartoe Hij gemachtigd is, zodat zij Hem een bevoegdheid delegeert zonder de essentiële elementen aan te wijzen op basis waarvan die bevoegdheid moet worden uitgeoefend. Die handelwijze is des te minder toelaatbaar daar de afdeling wetgeving van de Raad van State erop had gewezen dat « het immers de taak van de wetgever [is] om de essentiële elementen te bepalen waarmee zware overtredingen bij één van de drie categorieën kunnen worden ingedeeld » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1915/001, p. 42), daar criteria zijn beschreven in de parlementaire voorbereiding (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1915/001, pp. 9 tot 11; DOC 50-1915/006, pp. 8 en 9, p. 63, en bijlage I, pp. 107 tot 109) en daar in een amendement werd voorgesteld ze in de wet in te schrijven (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1915/005, pp. 3 en 4).

B.8. Daaruit volgt dat de in het geding zijnde bepaling niet zou voldoen aan de in B.3 en B.4 vermelde grondwettelijke eisen.

B.9. Er dient evenwel te worden onderzocht of die vaststelling te dezen het Hof ertoe moet brengen de prejudiciële vragen bevestigend te beantwoorden.

Een dergelijk antwoord zou niet alleen de talrijk ingestelde vervolgingen tenietdoen, maar zou ook gedurende een onbepaalde termijn elke vervolging onmogelijk maken die met toepassing van de in het geding zijnde bepalingen wordt ingesteld, in weerwil van de doelstelling « het aantal verkeersdoden tegen 2006 met 33 pct. en tegen 2010 met 50 pct. [...] te doen dalen, zoals wordt aanbevolen door de Europese Commissie » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1915/001, p. 6).

B.10. Die doelstelling van de wetgever kan slechts worden verwezenlijkt op grond van maatregelen die een permanente evaluatie en aanpassing noodzakelijk maken, zoals aangekondigd in de parlementaire voorbereiding. Aldus zou een « georganiseerd beleid [...] kunnen worden opgevolgd door de Federale Commissie voor de verkeersveiligheid die op grond van de ontwikkeling van de diverse indicatoren voorstellen zal doen aan het interministerieel Comité voor de Verkeersveiligheid die de federale overheid en de gewesten vervolgens overeenkomstig hun bevoegdheden zullen vertalen » (*ibid.*). Die actie zou gepaard gaan met een « actieplan van de federale politie en van de minister van Binnenlandse Zaken », om « de controles met 10 pct. op te voeren » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1915/006, p. 8). De indeling van de overtredingen zou het mogelijk moeten maken « de criteria te bepalen die het optreden van de parketten structureren; die zullen de zaak ofwel naar de rechtbank kunnen verwijzen, dan wel een minnelijke schikking of een bemiddelingsmaatregel voorstellen » (*ibid.*). De Minister van Binnenlandse Zaken zou « eveneens worden gemachtigd dwingende richtlijnen uit te vaardigen ten aanzien van de politiezones » (*ibid.*, p. 10).

B.11. Dergelijke doelstellingen kunnen verklaren dat aanvankelijk, en teneinde de maatregelen te kunnen aanpassen aan de noodwendigheden die door de evaluatie van de toepassing ervan aan het licht worden gebracht, een machtiging van de uitvoerende macht is beschouwd als « het flexibelere instrument [...] [dat] beter geschikt is om op evoluties in te spelen » (*ibid.*, p. 66).

B.12. Bovendien bepaalt de wet zelf de minimum- en maximumstraffen die van toepassing zijn op de overtredingen van elke categorie en heeft de aan de Koning verleende opdracht geen betrekking op het invoeren van nieuwe strafbaarstellingen maar op de indeling van de bestaande.

B.13. Rekening houdend, enerzijds, met het feit dat de in het geding zijnde bepalingen het mogelijk moeten maken geleidelijk de doelstelling van de wetgever te bereiken, met inachtneming van de in B.9 vermelde streefdata, en, anderzijds, met het feit dat het technisch karakter van de aangelegenheid, het aantal overtredingen en de noodzaak om ze te kunnen aanpassen aan de evolutie van het wegverkeer, het aanwenden van verordeningsbepalingen, wegens het soepele karakter ervan, kunnen verklaren, en, ten slotte, met het feit dat de wetgever, die gekozen heeft voor een strengere bestraffing, de uitvoerende macht ertoe in staat moet kunnen stellen over te gaan tot aanpassingen op grond van de behaalde resultaten, kan worden aangenomen dat de eerste fase van de hervorming die door de in het geding zijnde wet is doorgevoerd, aanleiding heeft gegeven tot de bekritiseerde machtiging.

B.14. Dergelijke elementen kunnen evenwel niet verantwoorden dat de indeling van de overtredingen op het gebied van het wegverkeer in de toekomst aan het parlementaire debat zou ontsnappen. De wetgever dient, zodra hij de wegverkeerswet wijzigt, in de wet zelf de criteria, zij het in algemene bewoordingen, in te schrijven, op grond waarvan de overtredingen, naar gelang van de ernst ervan, in categorieën moeten worden ingedeeld.

B.15. Onder het in B.14 gemaakte voorbehoud dienen de prejudiciële vragen ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 29, § 1, van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1968, vervangen bij artikel 6 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, schendt de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 2 februari 2005.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior