

Rolnummers 3251 tot 3276, 3287 tot 3315,
3319 tot 3330, 3333, 3334, 3339 tot 3358,
3366 tot 3411, 3413 tot 3443, 3445 tot 3471,
3476, 3477, 3478, 3485 tot 3578, 3582 tot
3629, 3633 tot 3636, 3641 en 3651 tot 3672

Arrest nr. 137/2005
van 19 juli 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 op 16 maart 1968, zoals vervangen bij artikel 6 van de wet van 7 februari 2003, gesteld door de Politierechtbanken te Marche-en-Famenne, te Brussel en te Verviers.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman en J. Spreutels, 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 zesentwintig vonnissen van 20 december 2004 in zake het openbaar ministerie tegen verschillende beklaagden, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 24 december 2004, heeft de Politierechtbank te Marche-en-Famenne 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 eenenveertig vonnissen van 7, 8, 9, 10, 13, 14 en 15 december 2004 in zake het openbaar ministerie tegen verschillende beklaagden, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 7 en 10 januari 2005, heeft de Politierechtbank te Brussel dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

c. Bij twee vonnissen van 8 december 2004 in zake het openbaar ministerie tegen verschillende beklaagden, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 14 januari 2005, heeft de Politierechtbank te Verviers dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

d. Bij twintig vonnissen van 10 januari 2005 in zake het openbaar ministerie tegen verschillende beklaagden, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 18 januari 2005, heeft de Politierechtbank te Marche-en-Famenne dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

e. Bij zesenvieftig vonnissen van 17 januari 2005 in zake het openbaar ministerie tegen verschillende beklaagden, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 31 januari 2005, heeft de Politierechtbank te Marche-en-Famenne dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

f. Bij eenendertig vonnissen van 16, 17, 22 en 24 december 2004 in zake het openbaar ministerie tegen verschillende beklaagden, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 1 februari 2005, heeft de Politierechtbank te Brussel dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

g. Bij zevenentwintig vonnissen van 8, 15, 16, 20, 23 en 24 december 2004 in zake het openbaar ministerie tegen verschillende beklaagden, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 2 februari 2005, heeft de Politierechtbank te Brussel dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

h. Bij drie vonnissen van 11 en 19 januari 2005 in zake het openbaar ministerie tegen verschillende beklaagden, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 7 en 10 februari 2005, heeft de Politierechtbank te Verviers dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

i. Bij vierennegentig vonnissen van 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 27 en 31 januari 2005 in zake het openbaar ministerie tegen verschillende beklaagden, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 17 februari 2005, heeft de Politierechtbank te Brussel dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

j. Bij achtenveertig vonnissen van 4, 6, 7, 11, 13, 14, 20, 27 en 28 januari 2005 in zake het openbaar ministerie tegen verschillende beklaagden en anderen, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 21 februari 2005, heeft de Politierechtbank te Brussel dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

k. Bij vijf vonnissen van 25 januari en 2 februari 2005 in zake het openbaar ministerie tegen verschillende beklaagden, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 24 februari en 7 maart 2005, heeft de Politierechtbank te Verviers dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

l. Bij tweeëntwintig vonnissen van 1, 2, 3 en 4 februari 2005 in zake het openbaar ministerie tegen verschillende beklaagden, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 11 maart 2005, heeft de Politierechtbank te Brussel dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 3251 tot 3276, 3287 tot 3315, 3319 tot 3330, 3333, 3334, 3339 tot 3358, 3366 tot 3411, 3413 tot 3443, 3445 tot 3471, 3476, 3477, 3478, 3485 tot 3578, 3582 tot 3629, 3633 tot 3636, 3641 en 3651 tot 3672 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

a) *In de zaken nrs. 3251 tot 3276, 3287 tot 3315, 3319 tot 3330, 3333 en 3334*

Op 19 januari 2005 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.

Memories met verantwoording zijn ingediend door :

- P.-A. François, wonende te 1030 Brussel, Paul Deschanellaan 1, in de zaak nr. 3327;
- M. Klutz, wonende te 6900 Marche-en-Famenne, place de l'Etang 11/B, in de zaak nr. 3252.

b) *In de zaken nrs. 3339 tot 3358, 3366 tot 3411, 3413 tot 3443, 3445 tot 3471 en 3476*

Op 10 februari 2005 hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en M. Bossuyt, 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.

c) *In de zaken nrs. 3477, 3478, 3485 tot 3578, 3582 tot 3629 en 3633 tot 3636*

Op 3 maart 2005 hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en M. Bossuyt, 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.

Memories met verantwoording zijn ingediend door :

- R. Jacobs, wonende te 1840 Londerzeel, Bloemstraat 53, in de zaak nr. 3508;
- J. Beaumet, wonende te 1140 Brussel, Artemislaan 23, in de zaak nr. 3521;
- B. Mahjouba, wonende te 1070 Brussel, Lenniksebaan 367, in de zaak nr. 3554.

d) *In de zaken nrs. 3641 en 3651 tot 3672*

Op 23 maart 2005 hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en M. Bossuyt, 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 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 Politierechtbanken te Brussel, Marche-en-Famenne en Verviers dienen zich uit te spreken over verschillende feiten die verkeersovertredingen zijn krachtens artikel 29 van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, zoals vervangen bij artikel 6 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid.

De Politierechtbank te Marche-en-Famenne merkt in haar vonnissen op dat het voormelde artikel 6 zich ertoe heeft beperkt de straffen te bepalen die van toepassing zijn op de verschillende categorieën van zware en gewone overtredingen, zonder evenwel de overtredingen in de ene of de andere van die categorieën in te delen, zodat aan de Koning de zorg werd overgelaten om bij een in Ministerraad overlegd besluit die categorieën vast te stellen.

Rekening houdend met het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over de in het geding zijnde bepaling, alsmede met het arrest van het Hof van Cassatie van 13 oktober 2004, waarin over die bepaling

aan het Arbitragehof een vraag wordt gesteld, ondervragen de voormelde rechtscolleges het Hof over de overeenstemming van die bepaling met het legaliteitsbeginsel betreffende de vervolgingen en straffen, vastgelegd in de artikelen 12, tweede lid, en 14, van de Grondwet.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De beklaagde voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 3252 merkt in zijn memorie met verantwoording op dat de Raad van State in zijn advies van 23 mei 2002 de delegatie aan de Koning heeft afgekeurd en van mening was dat de in het wetsontwerp opgenomen machtiging te ruim was, rekening houdend ook met het feit dat de criteria die aan de indeling ten grondslag moesten liggen, niet waren opgenomen in de tekst van de wet zelf maar enkel in de motieven.

Volgens de beklaagde zijn de essentiële elementen van de strafbaarstelling niet bij de wet vastgesteld en is daardoor niet voldaan aan het legaliteitsbeginsel dat vervat is in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet. Voor het overige verwijst de beklaagde naar de conclusies van de rechters-verslaggevers in de zaak die op hem betrekking heeft.

A.2. De beklaagde in de zaak nr. 3327 verwijst eveneens naar de conclusies van de rechters-verslaggevers en besluit dat de prejudiciële vraag naar zijn mening bevestigend moet worden beantwoord.

A.3. De beklaagde in de zaak nr. 3508 herinnert in zijn memorie met verantwoording aan het doel dat de wetgever nastreefde toen hij de wet van 7 februari 2003 goedkeurde. Hij wijst ook op de materiële onmogelijkheid die toen door de auteur van de wet werd aangevoerd om achthonderd overtredingen in de tekst van de wet zelf in categorieën in te delen. Zowel de afdeling wetgeving van de Raad van State als de senatoren hebben evenwel de te ruime machtiging aan de Regering ter zake aangeklaagd. Tot slot citeert de beklaagde in de voormelde zaak het arrest nr. 114/98 van 18 november 1998 van het Hof en besluit dat in deze zaak eenzelfde antwoord zou moeten worden gegeven.

A.4. De raadsman van de beklaagde in de zaak nr. 3521 vermeldt in zijn memorie met verantwoording het arrest dat het Hof op 2 februari 2005 heeft gewezen als antwoord op de prejudiciële vraag die door het Hof van Cassatie werd gesteld. Hij voert aan dat de motivering van het arrest verbazing wekt en dat de wetteksten niet ruim mogen worden geïnterpreteerd. Bijgevolg uit hij de wens dat de rechtspraak over die kwestie zou evolueren.

- 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 19 juli 2005.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior