

Rolnummer 4186
Arrest nr. 28/2008 van 28 februari 2008

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 119*bis*, § 10, derde lid, van de Nieuwe Gemeentewet, ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties, gesteld door de Politierechtbank te Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en M. Bossuyt, 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 vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 15 februari 2005 in zake H       Snyers tegen de stad Luik, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 3 april 2007, heeft de Politierechtbank te Luik de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Bevat artikel 119*bis*,    10, 3  , van de Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988, zoals ingevoerd bij de wet van 13 mei 1999, een discriminatie die strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, tussen, enerzijds, de erin bedoelde personen die een strafbaar feit hebben gepleegd dat wordt bestraft met toepassing van artikel 119*bis*,    1, van de Nieuwe Gemeentewet, onderworpen aan de vaste termijn (die niet kan worden gestuit of opgeschort), en, anderzijds, de personen die een ander strafbaar feit hebben gepleegd dat door de strafwet wordt bestraft en onderworpen is aan de verjaringstermijn (die kan worden gestuit of opgeschort), die is voorgeschreven bij artikel 21 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering;

doordat de eerste categorie van personen van wie het strafbare feit onderworpen is aan een vaste termijn, over minder rechten van verdediging beschikt vermits de overheid, beperkt door de zeer korte termijn van zes maanden, niet kan overgaan tot de onderzoeksdaaden die nodig zijn voor de vrijwaring van de rechten van de verdediging en voorafgaand aan de sanctie, vermits er geen enkele waarborg is dat aldus de desbetreffende vaste termijn niet wordt overschreden;

terwijl de tweede categorie van personen van wie het strafbare feit onderworpen is aan een verjaringstermijn, beschikt over uitgebreide rechten van verdediging die hun worden toegekend door de technische accessoria van de verjaring, namelijk de gronden voor stuiting en opschorting ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de stad Luik, vertegenwoordigd door haar gemeenteraad;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 16 januari 2008 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Jeanray, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. J. De Boeck, advocaat bij de balie te Luik, voor de stad Luik;

. Mr. Q. Peiffer *loco* Mr. D. G       en Mr. A. Feyt, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Op 26 januari 2004 stellen twee politieambtenaren van de stad Luik vast dat de hond van de eisende partij voor de verwijzende rechter op de openbare weg rondzwerft, in overtreding van artikel 2 van het gemeentelijk reglement van 24 november 2003. Op 3 februari 2004 wordt een proces-verbaal opgemaakt.

Op 26 februari 2004 wordt dat proces-verbaal overgezonden aan de bevoegde gemeentelijke overheid. Op 4 juni 2004 beslist de « sanctionerende » ambtenaar van de stad Luik een administratieve procedure in te zetten tegen de eisende partij voor de verwijzende rechter, en roept haar op haar verweermiddelen te laten gelden op 30 juni 2004. Op 28 juli 2004 legt de « sanctionerende » ambtenaar die partij een administratieve geldboete van 80 euro op.

Nadat bij hem beroep werd ingesteld tegen de aldus uitgesproken administratieve sanctie, stelt de verwijzende rechter vast dat de betwiste sanctie werd goedgekeurd na het verstrijken van de bij artikel 119bis, § 10, van de Nieuwe Gemeentewet bepaalde vaste termijn van zes maanden, te rekenen vanaf de dag waarop het in het geding zijnde feit werd gepleegd. De beslissing is bijgevolg onwettig omdat de gronden voor opschorting en stuiting van de strafvordering niet van toepassing zijn op de in het geding zijnde administratieve procedure.

De verwerende partij voor de verwijzende rechter wijst niettemin op de mogelijke discriminatie die zou voortvloeien uit de ontstentenis van zulke gronden voor opschorting of stuiting.

De verwijzende rechter acht het bijgevolg noodzakelijk de voormelde prejudiciële vraag te stellen.

III. In rechte

- A -

A.1.1. De verwerende partij voor de verwijzende rechter is van mening dat de twee categorieën van personen die in de prejudiciële vraag worden beoogd, vergelijkbaar zijn aangezien zij een strafbaar feit hebben gepleegd dat binnen een bepaalde termijn moet worden bestraft. Hun situatie zou des te meer vergelijkbaar zijn omdat artikel 119bis van de Nieuwe Gemeentewet zelf tegelijkertijd betrekking zou hebben op feiten die een strafrechtelijke overtreding vormen en op feiten die een administratieve overtreding uitmaken.

A.1.2. Door de rechtsfiguur van de administratieve sanctie te creëren, zou de wetgever een daadwerkelijke bestraffing hebben willen waarborgen van de overtredingen die niet zo zwaar zijn in het licht van het strafrecht in zijn geheel, maar wel heel storend voor de bevolking.

De in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van personen zouden dermate vergelijkbaar zijn dat de wetgever in een soortgelijke financiële sanctie en in een identieke verjaringstermijn zou hebben voorzien. De administratieve geldboete waarin de wetgever heeft voorzien, zou op die manier van dezelfde omvang zijn als de politiestraf, en de verjaringstermijn die op dat gebied werd ingevoerd, zou overeenstemmen met die welke vastligt in artikel 21 van het Wetboek van strafvordering, voor de overtredingen.

De wil van de wetgever om die inbreuken aan een gemeenschappelijke regeling te onderwerpen, zou des te meer verantwoord zijn omdat de administratieve geldboeten waarin de Nieuwe Gemeentewet voorziet, zouden moeten worden beschouwd als straffen in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.1.3. De wetgever zou echter niet de redenen hebben toegelicht waarom identieke strafbare feiten aanleiding zouden kunnen geven, in het ene geval, tot een strafsancie die wordt geregeld door het Wetboek van strafvordering en waarvoor dus een verjaringstermijn geldt die onderworpen is aan gronden voor opschorting en stuiting en, in het andere geval, tot een administratieve geldboete die onderworpen is aan een verjaringstermijn die niet kan worden opgeschort, noch gestuit. Meer in het bijzonder zou de wetgever niet hebben verantwoord in welk opzicht het opportuun was om de administratieve overheid niet de nodige tijd te gunnen om over te gaan tot de onderzoeksdaden die nuttig zijn voor de vrijwaring van de rechten van de verdediging. De in het geding zijnde maatregel zou dan ook onevenredige gevolgen hebben.

A.2.1. De Ministerraad wijst in de eerste plaats erop dat artikel 119bis, § 10, van de Nieuwe Gemeentewet werd gewijzigd bij de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen. Voortaan zou de gemeentelijke ambtenaar enkel nog een administratieve geldboete kunnen opleggen binnen een termijn van zes maanden vanaf de dag van de ontvangst van de vaststelling of van het afschrift van het proces-verbaal.

Doordat de feiten die aanleiding hebben gegeven tot de prejudiciële vraag plaatsvonden in de loop van 2004, zou de prejudiciële vraag echter alleen betrekking hebben op artikel 119bis, § 10, in de versie voorafgaand aan de wijziging ervan bij de wet van 20 juli 2005.

A.2.2. De Ministerraad is verder nog van mening dat de prejudiciële vraag, zoals zij is geformuleerd, geen enkel verschil in behandeling opwerpt. De verwijzende rechter zou immers artikel 119bis, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet beogen, dat geen betrekking heeft op de administratieve sancties, maar op de politiestrafen die door de gemeentelijke overheid kunnen worden opgelegd. Die politiestrafen zouden echter alleen door de politierechtbank kunnen worden uitgesproken nadat de strafvordering op gang is gebracht binnen de verjaringstermijn die in het Wetboek van strafvordering is bepaald.

Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing zou niettemin kunnen worden afgeleid dat het eerste onderdeel van de vergelijking die de verwijzende rechter maakt, betrekking heeft op de personen die een administratieve geldboete werd opgelegd krachtens artikel 119bis, §§ 2 en volgende, van de Nieuwe Gemeentewet. Er zou dan een verschil in behandeling bestaan tussen die personen en die welke strafrechtelijk worden vervolgd aangezien de administratieve geldboete moet worden uitgesproken binnen een vaste termijn van zes maanden vanaf de dag waarop het in het geding zijnde feit werd gepleegd.

A.2.3. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof zou men niet kunnen stellen dat de keuze van de wetgever voor een strafsancie *stricto sensu* of voor een administratieve sanctie, op zich discriminatie doet ontstaan. Niettemin zou het verschil in behandeling dat daaruit zou kunnen voortvloeien, discriminerend zijn wanneer het niet redelijk verantwoord zou zijn. Op dezelfde wijze zou het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden, op zich geen discriminatie inhouden. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het in het geding zijnde verschil in behandeling zou leiden tot een onevenredige beperking van de rechten van de betrokken personen.

A.2.4. Door de in het geding zijnde bepaling aan te nemen, zou de wetgever maatschappelijk gezien doeltreffend hebben willen optreden tegen kleine delinquentie en ongewenst gedrag. De termijn van zes maanden waarin de wetgever heeft voorzien, zou identiek zijn aan de oorspronkelijke verjaringstermijn van de strafvordering voor overtredingen.

De wetgever zou eveneens de gemeentelijke overheid ertoe hebben willen verplichten snel op te treden opdat de overtreder het verband zou leggen tussen het begaan van de overtreding en de uitspraak van de sanctie. De korte duur van de termijn zou op die manier bijdragen tot de doeltreffendheid van de sanctie, reden waarom in geen enkele grond voor opschorting of stuiting zou zijn voorzien.

Het door de wetgever gebruikte criterium van onderscheid zou het Hof reeds als objectief en pertinent hebben beschouwd.

A.2.5. De termijn van zes maanden zou evenmin als overdreven kort kunnen worden beschouwd omdat het gaat om minder zware feiten waarvoor geen zware en ingewikkelde onderzoeksdaden vereist zijn. De rechten van verdediging van de overtreder zouden bovendien in geen enkel opzicht door die vaste termijn worden beperkt. De overtreder zou immers over een termijn van vijftien dagen beschikken om hun verweermiddelen te laten gelden vóór een beslissing ter zake. Zij zouden zich verder nog kunnen laten bijstaan of vertegenwoordigen door een advocaat en zouden toegang hebben tot het dossier.

Bovendien zouden de overtreders bij de politierechtbank een beroep kunnen instellen tegen de beslissing waarbij hun een administratieve geldboete wordt opgelegd. Die rechtbank zou echter de waarborgen waarin artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voorziet, in acht moeten nemen. De politierechtbank zou overigens zowel de wettigheid als de evenredigheid van de beslissing van de gemeentelijke overheid beoordelen en zou die beslissing kunnen hervormen indien deze onvoldoende de aansprakelijkheid van de overtreder voor de in het geding zijnde feiten zou aantonen. Ten slotte zou de beslissing van de politierechtbank niet binnen de in het geding zijnde termijn van zes maanden moeten worden gewezen.

- B -

B.1.1. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over artikel 119*bis*, § 10, derde lid, van de Nieuwe Gemeentewet. Voordat het werd vervangen bij de wet van 20 juli 2005 « houdende diverse bepalingen », bepaalde dat artikel :

« De ambtenaar kan geen administratieve geldboete opleggen na het verstrijken van een termijn van zes maanden, te rekenen van de dag waarop het feit werd gepleegd, de mogelijke beroepsprocedures niet inbegrepen ».

B.1.2. Krachtens artikel 21, 8°, van de voormelde wet van 20 juli 2005, bepaalt artikel 119*bis*, § 10, vierde en vijfde lid, voortaan dat de beslissing een administratieve geldboete op te leggen « binnen een termijn van zes maanden ter kennis [dient] te worden gebracht aan de betrokkenen[, waarbij] deze termijn [in]gaat [...] op de dag van de ontvangst van het afschrift van het proces-verbaal of van de ontvangst van de vaststelling door de personen zoals bedoeld in § 6, tweede lid. De ambtenaar kan geen administratieve geldboete meer opleggen na het verstrijken van deze termijn ».

Uit de feiten van de zaak en de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt niettemin dat voor de verwijzende rechter de wettigheid wordt betwist van een administratieve geldboete die op 28 juli 2004 werd opgelegd en waarmee de overtreding, op 26 januari 2004, van een gemeentelijk reglement van de stad Luik wordt bestraft.

Het Hof antwoordt bijgevolg op de prejudiciële vraag zonder rekening te houden met de wijzigingen die in artikel 119*bis*, § 10, van de Nieuwe Gemeentewet werden aangebracht door de wet van 20 juli 2005.

B.2. Het Hof wordt ondervraagd over de eventuele discriminatie die uit die bepaling zou voortvloeien doordat zij niet zou voorzien in een grond voor stuiting of schorsing van de termijn waarbinnen de administratieve geldboete moet worden opgelegd, terwijl de termijn voor verjaring van de strafvordering, die is vastgesteld in artikel 21 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering, kan worden gestuit of geschorst in de gevallen bedoeld in de artikelen 22 en 24 van dezelfde titel.

De persoon die een administratieve geldboete oploopt, zou daardoor over beperkte rechten van verdediging beschikken omdat de administratieve overheid slechts binnen een vaste termijn van zes maanden zou kunnen overgaan tot de onderzoeksdaden die nodig zijn voor de vrijwaring van die rechten.

B.3.1. De invoeging, bij de wet van 13 mei 1999, van een artikel 119*bis* in de Nieuwe Gemeentewet had tot doel de gemeenten in staat te stellen de overtredingen van hun reglementen en verordeningen niet langer alleen strafrechtelijk, maar ook administratiefrechtelijk te bestraffen.

B.3.2. Volgens de parlementaire voorbereiding werd die nieuwe bevoegdheid gerechtvaardigd door de volgende vaststelling :

« [...] indien er [in de praktijk] door de politie al processen-verbaal worden opgesteld op grond van dergelijke overtredingen, de kans echter miniem is dat dergelijk proces-verbaal uiteindelijk resulteert in een veroordeling van betrokkene. Zowel het openbaar ministerie als de politierechter hebben, overigens terecht, andere prioriteiten. Dit alles heeft wel het perverse gevolg dat de gemeenten *de facto* ontdaan worden van de mogelijkheid om hun politieverordeningen afdwingbaar te maken.

Daarom biedt het ontwerp de gemeenten de mogelijkheid om, naast strafrechtelijke sancties, ook administratieve sancties te voorzien die dan worden afgehandeld via een bijzondere administratieve procedure. Dit moet toelaten dat de lokale besturen vlugger en slagvaardiger zouden kunnen optreden tegen allerlei vormen van minder belangrijke criminaliteit en overlastproblemen, die, zoals trouwens gebleken is uit de in 1997 en 1998 door het ministerie van Binnenlandse Zaken georganiseerde veiligheidsenquête, wel degelijk zorgen voor een reëel onveiligheidsgevoel bij de burger » (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 2031/4, pp. 2 en 3).

In de memorie van toelichting werd verder nog het volgende verklaard :

« Deze sanctie moet worden opgelegd binnen een termijn van zes maanden te rekenen vanaf de overtreding, de mogelijke beroepsprocedures niet meegerekend (ook deze bepaling is geïnspireerd op artikel 26, eerste lid van de voetbalwet). Er wordt terzake dus een vrij korte verjaringstermijn ingevoerd. Deze termijn komt overeen met deze die op basis van artikel 21 van [de voorafgaande titel van] het Wetboek van strafvordering voorzien is voor de overtredingen » (*Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 2031/1, p. 6).

B.3.3. Door de gemeenteraad in staat te stellen administratieve sancties te bepalen in geval van overtreding van zijn verordeningen en reglementen, wilde de wetgever 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, p. 1).

Zoals het van toepassing was op de feiten van de zaak, preciseerde artikel 119bis, §§ 7 en 8, van de Nieuwe Gemeentewet verder nog dat, wanneer het betrokken feit zowel een strafrechtelijk als een administratiefrechtelijk delict vormde, het proces-verbaal waarbij de overtreding werd vastgesteld, aan de procureur des Konings werd toegestuurd, die over een termijn van één maand beschikte, te rekenen van de dag van de ontvangst ervan, om de ambtenaar die belast is met de administratiefrechtelijke bestraffing in te lichten dat een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek werd opgestart of een strafrechtelijke vervolging werd ingesteld. Die mededeling deed de mogelijkheid vervallen voor de ambtenaar om een administratieve geldboete op te leggen.

B.4. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake kunnen zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels, een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.5. De procedure die kan leiden tot het opleggen van een administratieve geldboete, heeft betrekking op kleinere overtredingen waartegen de wetgever op legitieme wijze snel en doeltreffend wenste op te treden. Die doelstelling zou moeilijker haalbaar zijn wanneer in de administratieve procedure gronden voor schorsing of verjaring zouden gelden die analoog zijn aan die waarin de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering voorziet.

Daaruit volgt dat de verschillende procedureregels die in de prejudiciële vraag worden beoogd, door verschillende omstandigheden worden verantwoord.

B.6.1. Het vaste karakter van de verjaringstermijn waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet leidt niet tot een onevenredige aantasting van de rechten van verdediging van de betrokken personen.

B.6.2. De invoering van de verjaring in strafzaken wordt gerechtvaardigd door de wil de rechtszekerheid te waarborgen en te voorkomen dat de inmiddels herstelde openbare rust opnieuw wordt verstoord. Daaruit volgt dat de onmogelijkheid om door middel van een stuitings- of schorsingsgrond de verjaringstermijn te verlengen, op zich in het voordeel is van de vervolgte persoon.

B.6.3. Bovendien is het de ambtenaar die belast is met de administratiefrechtelijke bestraffing die de werkelijkheid van de feiten die aan de in het geding gestelde persoon worden verweten, moet bewijzen, alsook diens schuld.

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

B.6.4. Daarenboven wordt aan de in het geding gestelde persoon meegedeeld voor welke feiten de administratieve procedure wordt opgestart en welke rechten hem worden toegekend gedurende die procedure, namelijk het recht om zijn verweermiddelen schriftelijk uiteen te zetten, het recht om zijn dossier te consulteren, het recht om zich te laten bijstaan of vertegenwoordigen door een raadsman alsook, in beginsel, het recht om zijn zaak mondeling te verdedigen (artikel 119bis, § 9, van de Nieuwe Gemeentewet).

B.6.5. Ten slotte kan de persoon aan wie een administratieve geldboete is opgelegd, die beslissing betwisten voor de politierechtbank, die niet binnen een vaste termijn uitspraak moet doen. Hij beschikt dus over een daadwerkelijk en opschortend rechtsmiddel voor een onafhankelijke en onpartijdige rechtsinstantie die zowel de wettigheid als de evenredigheid

van de geldboete beoordeelt en die in voorkomend geval de beslissing van de ambtenaar kan hervormen.

B.7. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de in het geding zijnde bepaling de persoon aan wie een administratieve geldboete is opgelegd, niet verhindert op nuttige wijze zijn rechten van verdediging uit te oefenen. Bijgevolg heeft de omstandigheid dat de overheid, voor kleinere overtredingen, moet overgaan tot de « noodzakelijke onderzoeksdaeden » binnen een termijn die niet kan worden geschorst, noch gestuit, geen discriminerende gevolgen.

B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 119*bis*, § 10, derde lid, van de Nieuwe Gemeentewet, vóór de vervanging ervan bij de wet van 20 juli 2005, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 28 februari 2008.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior