



Grondwettelijk Hof

Arrest nr. 127/2025
van 25 september 2025
Rolnummers : 8387 en 8388

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 3 mei 2013 « betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Joséphine Moerman, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Kattrin Jadin, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij twee arresten nrs. 261.620 en 261.619 van 2 december 2024, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 10 december 2024, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet van 3 mei 2013 ‘ betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport ’ het beginsel van de formele wettigheid neergelegd in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, door aan de Vlaamse Regering een bevoegdheid te verlenen om voor de inbreuken die zij bepaalt het tarief van de administratieve geldboete te bepalen ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 8387 en 8388 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- Ludovic Hotton en de nv « Deco Express », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Frederik Vanden Bogaerde en mr. Fien Vanoverbeke, advocaten bij de balie van West-Vlaanderen (in de zaak nr. 8387);

- Bert Vandamme en de bv « Bert Vandamme », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Frederik Vanden Bogaerde en mr. Fien Vanoverbeke (in de zaak nr. 8388);

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Jürgen Vanpraet, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- Ludovic Hotton en de nv « Deco Express »;

- Bert Vandamme en de bv « Bert Vandamme ».

Bij beschikking van 2 juli 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Joséphine Moerman en Emmanuelle Bribosia te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen waren, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaken in beraad zouden worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken 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 de bodemgeschillen

De bodemgeschillen in de zaken nrs. 8387 en 8388 betreffen beide beroepen tot nietigverklaring van een beslissing van de administrateur-generaal van het Vlaamse Agentschap Wegen en Verkeer, waarbij aan de verzoekende partij een administratieve geldboete werd opgelegd wegens het overladen van een voertuig, hetgeen wordt verboden bij artikel 3 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 3 mei 2013 « betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport » (hierna : het decreet van 3 mei 2013).

Het verwijzende rechtscollege stelt in beide zaken vast dat artikel 17, § 2, eerste lid, van het decreet van 3 mei 2013 bepaalt dat voor inbreuken op dat decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan een administratieve geldboete kan worden opgelegd waarvan het tarief gelijk is aan de minimumgeldboete vermeld in artikel 14 van dat decreet. Daarnaast machtigt artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet van 3 mei 2013 de Vlaamse Regering om voor specifieke inbreuken het tarief van de administratieve geldboete te bepalen op een bedrag dat hoger ligt dan de minimumgeldboete vermeld in artikel 14, zonder evenwel de maximumgeldboete vermeld in dat artikel te mogen overschrijden. Op grond van dat artikel 17, § 2, tweede lid, heeft de Vlaamse Regering bij artikel 4/1 van het besluit van 22 januari 2021 « over de handhaving bij de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport » het tarief van de administratieve geldboeten voor sommige inbreuken bepaald op een bedrag dat hoger ligt dan het decretale minimum.

Daar de verzoekende partijen in beide zaken aanvoeren dat artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet van 3 mei 2013 het wettigheidsbeginsel vervat in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet schendt, en daar het Hof zich nog niet heeft uitgesproken over de bestaanbaarheid van die bepaling met die grondwetsartikelen, acht het verwijzende rechtscollege het in beide zaken nodig de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Volgens de Vlaamse Regering hebben de prejudiciële vragen betrekking op de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met het formele wettigheidsbeginsel vervat in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, en niet op de bestaanbaarheid van die bepaling met het materiële wettigheidsbeginsel. Zij wijst erop dat het verwijzende rechtscollege reeds heeft geoordeeld dat het materiële wettigheidsbeginsel niet is geschonden.

A.2.1. De Vlaamse Regering is vervolgens van mening dat de prejudiciële vragen ontkennend dienen te worden beantwoord, daar de artikelen 12 en 14 van de Grondwet niet van toepassing zijn op administratieve sancties. Zij verwijst naar rechtspraak van het Hof en leidt eruit af dat administratieve sancties, zelfs wanneer ze een straf uitmaken in de zin van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, geen straffen vormen in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet. Zij verwijst eveneens naar rechtspraak van het Hof waarbij werd geoordeeld dat de administratieve geldboeten voor het overladen van een voertuig geen straffen zijn in de zin van artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Naar analogie kan volgens haar worden aangenomen dat die geldboeten evenmin straffen zijn in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet.

A.2.2. In ondergeschikte orde en in de veronderstelling dat de artikelen 12 en 14 van de Grondwet te dezen wel van toepassing zouden zijn, doet de Vlaamse Regering gelden dat het formele wettigheidsbeginsel zich niet verzet tegen een delegatie aan de uitvoerende macht, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de decreetgever zijn vastgesteld. Daar de decreetgever in de in het geding zijnde bepaling het doel van de machtiging en het minimum en het maximum van de geldboete heeft bepaald, betreft de machtiging aan de Vlaamse Regering niet de essentiële elementen van de strafbaarstelling.

A.3.1. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege wijzen erop dat het algemeen is aanvaard dat de administratieve geldboeten bedoeld in het decreet van het Vlaamse Gewest van 3 mei 2013 « betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport » (hierna: het decreet van 3 mei 2013) sancties zijn in de zin van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij zijn van mening dat het buiten toepassing laten van het wettigheidsbeginsel te dezen zou leiden tot een niet verantwoord verschil in behandeling, daar, ten eerste, de minima van bepaalde administratieve geldboeten hoger liggen dan die van de strafrechtelijke geldboeten, ten tweede, bij het opleggen van de administratieve geldboeten rekening wordt gehouden met de aard van het voertuig, terwijl dat niet het geval is bij het opleggen van de strafrechtelijke geldboeten, en, ten derde, bij het opleggen van de administratieve geldboeten een vermoeden bestaat dat zwaardere voertuigen het wegdek meer beschadigen dan minder zware voertuigen, terwijl dat in het kader van het opleggen van de strafrechtelijke geldboeten moet worden bewezen. De in het geding zijnde tarieven van de administratieve geldboeten zijn volgens hen dermate onsamenhangend dat de voormelde verschillen in behandeling kennelijk onredelijk zijn.

A.3.2. De verzoekende partijen wijzen erop dat de in de in het geding zijnde bepaling vervatte woorden « specifieke inbreuken » noch in het decreet van 3 mei 2013, noch in de parlementaire voorbereiding worden verduidelijkt. Dit brengt volgens hen met zich mee dat de Vlaamse Regering categorieën van inbreuken en boetetarieven kan bepalen zonder parlementair debat en zonder decretale richtsnoeren. De omstandigheid dat de in het geding zijnde bepaling de minimale en maximale tarieven vastlegt, volstaat volgens hen niet om te besluiten dat is voldaan aan het wettigheidsbeginsel. Zij wijzen erop dat de Vlaamse Regering, gebruik makend van de haar verleende beleidsvrijheid, bij het bepalen van de tarieven van de administratieve geldboeten een criterium in het leven heeft geroepen waarin het decreet van 3 mei 2013 niet voorziet, meer bepaald het criterium van de aard van het voertuig.

A.3.3. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege verwijzen ten slotte naar rechtspraak van het Hof en van de Raad van State en leiden eruit af dat het bepalen, door de bevoegde wetgever, van de minimale en maximale straf niet volstaat om tegemoet te komen aan het wettigheidsbeginsel. De omstandigheid dat de delegatie aan het uitvoerend orgaan enkel betrekking heeft op de indeling van overtredingen in categorieën, volstaat volgens hen evenmin. Minstens moeten de categorieën van inbreuken waaraan verschillende straffen worden gekoppeld, worden bepaald door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

- B -

B.1. De prejudiciële vragen betreffen de sanctieregeling bepaald in het decreet van het Vlaamse Gewest van 3 mei 2013 « betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport » (hierna : het decreet van 3 mei 2013) en meer in het bijzonder de in dat decreet vervatte regeling betreffende administratieve geldboeten.

B.2. Artikel 17, §§ 1 en 2, van het decreet van 3 mei 2013, in de versie zoals van toepassing op de bodemgeschillen (meer bepaald de versie vóór de wijziging ervan bij artikel 22 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 maart 2024 « over de weginfrastructuur en het wegenbeleid en de waterinfrastructuur en het waterbeleid »), bepaalt :

« § 1. Voor inbreuken op dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan kunnen de door de Vlaamse Regering aangewezen wegeninspecteurs-controleurs en de Vlaamse Regering in graad van beroep een administratieve geldboete opleggen overeenkomstig de hierna bepaalde regels.

§ 2. Het tarief van de administratieve geldboete is gelijk aan de minimumgeldboete, vermeld in artikel 14, verhoogd met de opdecimen.

In afwijking van het eerste lid kan de Vlaamse Regering, voor specifieke inbreuken, het tarief van de administratieve geldboete bepalen op een bedrag dat hoger ligt dan de minimumgeldboete, vermeld in artikel 14, verhoogd met de opdecimen, zonder evenwel de maximumgeldboete, vermeld in artikel 14, verhoogd met de opdecimen, te overschrijden.

[...] ».

B.3. Het Hof wordt gevraagd of artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet van 3 mei 2013, door aan de Vlaamse Regering een bevoegdheid te verlenen om voor de inbreuken die zij bepaalt, het tarief van de administratieve geldboete te bepalen, bestaanbaar is met het beginsel van de formele wettigheid neergelegd in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet.

B.4.1. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

« 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.4.2. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om, enerzijds, te bepalen in welke gevallen strafvervolging mogelijk is en, anderzijds, wetten aan te nemen krachtens welke een straf kan worden vastgelegd en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke rechtsonderhorige dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

B.5. Zoals het Hof reeds meermaals heeft geoordeeld (zie onder meer de arresten nrs. 44/2015, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.044; 147/2015, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.147; 103/2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.103), vormen administratieve geldboeten, zelfs wanneer ze dienen te worden gekwalificeerd als straffen in de zin van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, geen straffen in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet.

B.6. Daaruit volgt dat de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet niet van toepassing zijn op de in het geding zijnde bepaling.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 17, § 2, tweede lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 3 mei 2013 « betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport », in de versie zoals van toepassing op de bodemgeschillen, schendt de artikelen 12, tweede lid, en 14 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 25 september 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen