

Rolnummer 4400
Arrest nr. 42/2009 van 11 maart 2009

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en M. Bossuyt, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, 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 7 december 2007 in zake de bvba « Zanzibar » tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 26 december 2007, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt de wet van 10 april 1990 betreffende de private veiligheid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het algemeen beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in die zin geïnterpreteerd dat zij de rechtbank van eerste aanleg waarbij een beroep is ingesteld tegen een beslissing waarmee aan de overtreder van die wet een administratieve geldboete werd opgelegd, niet toestaat de opschorting van de uitspraak of uitstel toe te kennen, terwijl de strafrechter die mogelijkheid kan aanwenden wanneer hij uitspraak doet over de strafvervolgving van dezelfde strafbare feiten ?

Is zulks niet eveneens het geval in zoverre de wet van 10 april 1990 het niet mogelijk maakt een vermindering van de geldboete te genieten tot onder de wettelijke minima, zoals dat geldt voor artikel 85 van het Strafwetboek ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de bvba « Zanzibar », waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 4671 Barchon, Thier du Ry 42A;

- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 21 oktober 2008 :

- zijn verschenen :

. Mr. H. Deckers, advocaat bij de balie te Luik, voor de bvba « Zanzibar »;

. Mr. B. Renson, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en A. Alen 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*

In haar verzoekschrift van 22 februari 2007 vordert de bvba « Zanzibar » voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de vernietiging van de administratieve geldboete van 12 500 euro die haar is opgelegd wegens overtreding van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.

Ter ondersteuning van haar verzoekschrift voert zij de schending aan van de artikelen 3 en 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, alsook van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De onmogelijkheid voor de rechter om het uitstel of de opschorting van de administratieve geldboete uit te spreken, heeft paradoxaal genoeg tot gevolg dat de overtreder van de wet van 10 april 1990, aan wie een administratieve sanctie is opgelegd, strenger wordt bestraft dan de dader van een zwaardere overtreding van dezelfde wet waarvoor de wetgever in een strafrechtelijke sanctie heeft voorzien.

Gelet op hetgeen voorafgaat, acht de verwijzende rechter het nodig de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de bvba « Zanzibar »

A.1. De bvba « Zanzibar », eiseres voor de verwijzende rechter, herinnert in de eerste plaats eraan dat de algemene directie Veiligheid van de FOD Binnenlandse Zaken haar een minnelijke schikking van 6 250 euro had voorgesteld alvorens de betwiste administratieve geldboete uit te spreken. De vennootschap is evenwel niet ingegaan op dat voorstel, daar de betaling ervan de voortzetting van haar activiteiten in het gedrang kon brengen.

A.2. Hoewel het aan de wetgever staat te beslissen of het opportuun is om voor strafrechtelijke sancties *sensu stricto* dan wel voor administratieve sancties te kiezen, moet het verschil in behandeling dat daaruit zou kunnen voortvloeien, niettemin redelijk verantwoord zijn.

Het feit dat de administratieve geldboete die de eisende vennootschap is opgelegd, het wettelijke minimum bedraagt, kan niet verantwoorden dat de verwijzende rechter geen opschorting of uitstel mag uitspreken of de geldboete niet mag verlagen tot onder het wettelijke minimum ervan wanneer er verzachtende omstandigheden bestaan. De eisende vennootschap onderstreept in dat opzicht dat zij voor de eerste maal werd bestraft.

A.3. Het is juist dat de administratieve geldboeten gedragingen bestraffen die duidelijk verschillen van die waarvoor de in het geding zijnde wet in een specifieke strafrechtelijke sanctie voorziet.

De in de prejudiciële vraag beoogde situaties blijven echter vergelijkbaar, daar al die sancties inbreuken op dezelfde wet bestraffen. In de veronderstelling dat dit niet het geval is, zou het Hof toch nog moeten nagaan of de door de wetgever vastgestelde administratieve geldboeten evenredig zijn.

Die strikte afbakening van het toepassingsgebied van de strafrechtelijke en de administratieve strafbaarstelling versterkt overigens alleen maar het discriminerende karakter van de in het geding zijnde bepaling. De discriminatie vloeit immers niet voort uit de keuze van het openbaar ministerie om een overtreding al dan niet te vervolgen, maar wel uit die van de wetgever zelf.

Hieruit volgt dat de dader van bepaalde overtredingen die, omdat zij zwaarder zijn, strafrechtelijk dienen te worden bestraft, de opschorting van de uitspraak of uitstel kan genieten, terwijl dat niet het geval is voor de persoon die voor per definitie minder zware overtredingen een administratieve sanctie wordt opgelegd.

Bovendien kan het bedrag van de administratieve geldboeten, in tegenstelling tot de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, in geval van verzachtende omstandigheden niet worden verlaagd tot onder de wettelijke drempel ervan, zelfs indien een minimale drempel wordt vastgesteld.

A.4. De eiseres voor de verwijzende rechter merkt voorts op dat de rechtbank, wanneer de redelijke termijn is overschreden, de geldboete moet vernietigen of het bedrag ervan verminderen. Het zou bijgevolg onbegrijpelijk zijn dat diezelfde rechtbank geen rekening kan houden met eventuele verzachtende omstandigheden.

A.5. Ten slotte moet de rechter, aangezien de administratieve geldboeten een strafrechtelijk karakter hebben, beschikken over een controle met volle rechtsmacht op de beslissing waarmee dergelijke sancties worden opgelegd. Artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens eist overigens dat de straffen evenredig zijn.

Standpunt van de Ministerraad

A.6. De Ministerraad herinnert eraan dat het controle- en sanctiesysteem dat bij de in het geding zijnde wet is ingevoerd, over drie artikelen is gespreid. Wat specifiek de administratieve geldboeten betreft waarin artikel 19 voorziet, onderstreept hij dat de wil van de wetgever erin bestond dat die geldboeten een voldoende groot ontradend effect zouden hebben en dat zij niet zouden kunnen worden uitgesproken voor overtredingen die aanleiding kunnen geven tot een strafrechtelijke sanctie, bedoeld in artikel 18 van dezelfde wet.

A.7. In tegenstelling tot de wet van 30 juni 1971, die in het geding is in de arresten nrs. 40/97 van 14 juli 1997 en 105/2004 van 16 juni 2004 van het Hof, heeft de wetgever niet bepaald dat eenzelfde overtreding kan worden bestraft met zowel een administratieve sanctie als een straf. Er kan bijgevolg geen sprake zijn van een verschil in behandeling tussen twee categorieën van vergelijkbare personen. De twee systemen kunnen overigens verschillen vertonen, op voorwaarde dat elke regel overeenstemt met de logica van het systeem waartoe hij behoort.

De mogelijkheid administratieve geldboeten op te leggen om bepaalde overtredingen van de wet van 10 april 1990 te bestraffen, berust overigens op een objectieve en redelijke grondslag. Het gaat om aangepaste sancties die het de overtreder mogelijk maken de nadelen te ontlopen die inherent zijn aan een strafrechtelijke veroordeling.

A.8. Ten aanzien van het uitstel of de opschorting van de uitspraak merkt de Ministerraad in het bijzonder op dat die, in de wet van 29 juni 1964, zijn opgevat als maatregelen die nauw verbonden zijn met de strafrechtelijke sancties teneinde de ontorende gevolgen ervan weg te werken of af te zwakken. De rechtspraak van het Hof aanvaardt overigens dat de maatregel van opschorting, uitstel of probatie niet van toepassing is op de administratieve geldboeten (arresten nrs. 40/97 en 153/2001).

In het arrest nr. 105/2004 heeft het Hof weliswaar geoordeeld dat de wet van 30 juni 1971 in strijd was met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre zij het de personen die voor de arbeidsrechtbank het beroep uitoefenen waarin artikel 8 van die wet voorziet, niet mogelijk maakte het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen te genieten. Aangezien, in het kader van de wet van 10 april 1990, eenzelfde overtreder voor dezelfde overtredingen niet tegelijk het voorwerp van strafrechtelijke vervolgingen en van een administratieve sanctie kan uitmaken, kan die laatste rechtspraak echter niet worden toegepast op het onderhavige geval.

A.9. Ten aanzien van de onmogelijkheid voor de rechter om rekening te houden met eventuele verzachtende omstandigheden, dient te worden onderstreept dat het minimum- en maximumbedrag van de geldboeten door de wetgever is vastgelegd. De marge waarbinnen die geldboeten worden bepaald, lijkt niet onevenredig te zijn met de ernst van de feiten, noch met het repressieve en preventieve doel van de administratieve sanctie. Dankzij de beoordelingsmarge tussen dat minimum- en maximumbedrag is een zekere individualisering van de geldboete eveneens gewaarborgd.

A.10. Ten slotte zou, vermits het stelsel van de administratieve geldboeten bepaald in de wet van 10 april 1990 autonoom is en volledig losstaat van het stelsel van de strafrechtelijke sancties, niet kunnen worden aangevoerd dat de wetgever de personen wier overtredingen minder zwaar worden geacht, ongunstiger behandelt.

A.11. De Ministerraad stelt in zijn memorie ten slotte vast dat de eiseres voor de verwijzende rechter de inhoud van de prejudiciële vraag tracht te wijzigen.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de draagwijdte van de prejudiciële vraag

B.1.1. Artikel 19 van de wet van 10 april 1990 bepaalt :

« § 1. Aan elke natuurlijke of rechtspersoon, die de bepalingen van de wet of haar uitvoeringsbesluiten niet naleeft, de misdrijven bedoeld in artikel 18 uitgezonderd, kan :

1° een waarschuwing worden gericht waarbij de overtreder tot de stopzetting van deze handeling wordt aangemaand;

2° of een minnelijke schikking worden voorgesteld die de helft bedraagt van het bedrag van [de] administratieve geldboete, bedoeld onder 3°, zonder evenwel lager te zijn dan 100 euro. De betaling van de minnelijke schikking doet de procedure tot het opleggen van een administratieve geldboete vervallen;

3° of een administratieve geldboete worden opgelegd van 100 euro tot 25.000 euro, met dien verstande [dat] de administratieve geldboete in geval van inbreuken [op de] bepalingen, bedoeld in of krachtens :

- artikel 2, § 1 of artikel 4, [...] tussen 12.500 euro en 25.000 euro [bedraagt];
- artikel 1, § 1, tweede lid, vierde lid of zesde [lid,] artikel 2, § 2, artikel 3, artikel 9, § 4, of artikel 15, [...] tussen 7.500 euro en 15.000 euro [bedraagt];
- artikel 8, uitgezonderd § 3, of een van de artikelen 13.1 tot en met 13.14, [...] tussen 2.500 euro en 10.000 euro [bedraagt];
- artikel 5, eerste lid, 1°, 5° of 8°, artikel 6, eerste [lid, 1° of] 8°, artikel 4*bis*, artikel 8, § 3, artikel 9, artikel 14 [of] artikel 20, [...] tussen 1.000 euro en 2.500 euro [bedraagt];
- artikel 6, eerste lid, 5°, [...] tussen 500 euro en 1.000 euro bedraagt.

De [toepasselijke] tarieven van de administratieve geldboetes worden :

1° met de helft vermeerderd indien binnen het jaar, nadat aan de overtreder een waarschuwing is gericht, zoals bedoeld in het eerste lid, 1°, de handeling die er de aanleiding toe was, wordt vastgesteld;

2° verdubbeld indien de overtreding binnen de drie jaar, nadat een minnelijke schikking werd aanvaard of een administratieve geldboete werd opgelegd, wordt vastgesteld;

3° verdubbeld indien de overtreding wordt vastgesteld, nadat zij eerder werd vastgesteld in de omstandigheid dat de staking van de handeling bevolen was in het kader van artikel 16, derde lid.

Bij samenloop van inbreuken worden de tarieven samengeteld, waarbij het totale bedrag het maximumbedrag, bedoeld in het eerste lid, 3^o, niet mag overschrijden.

§ 2. De Koning wijst de bevoegde ambtenaren aan, bedoeld in de artikelen 16, 19 en 20.

De Procureur des Konings beschikt over een termijn van een maand te rekenen van de ontvangst van het proces-verbaal, bedoeld in artikel 16, vijfde lid, om de kwalificatie van de feiten te onderzoeken en, in voorkomend geval, de bevoegde ambtenaar, bedoeld in het eerste lid, in te lichten dat hij, in het licht van die kwalificatie, artikel 18 meent te moeten toepassen.

[...]

§ 5. De bevoegde ambtenaar, bedoeld in § 2, eerste lid, beslist tot het opleggen van een administratieve geldboete na degene die de wet schendt in de gelegenheid te hebben gesteld zijn verweermiddelen voor te dragen.

De beslissing bepaalt het bedrag van de geldboete en wordt met redenen omkleed.

Zij wordt bij een ter post aangetekende brief ter kennis gebracht van degene die de wet schendt, alsmede van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die burgerrechtelijk aansprakelijk is voor het betalen van de administratieve geldboete. Er wordt een verzoek aan toegevoegd de geldboete te betalen binnen de termijn bepaald door de Koning. Na het verstrijken van deze termijn is een nalatigheidsintrest, gelijk aan de wettelijke intrestvoet, verschuldigd.

De in artikel 1 bedoelde natuurlijke personen of rechtspersonen zijn burgerrechtelijk aansprakelijk voor het betalen van de administratieve geldboete die aan hun bestuurders, leden van het leidinggevend en uitvoerend personeel, aangestelden of lasthebbers wordt opgelegd.

Indien zij geen exploitatiezetel hebben in België, stellen de ondernemingen, de instellingen en de ondernemingen die een dienst organiseren een op eerste verzoek uitvoerbare bankwaarborg ten belope van een som van EUR 12 500,00 als waarborg tot betaling van de retributies en de administratieve geldboetes. Deze bankwaarborg moet kunnen aangesproken worden door de Belgische overheid. De Koning bepaalt de modaliteiten en de procedure tot het stellen van deze bankwaarborg, de wijze waarop de overheid beroep doet op deze bankwaarborg en de aanvulling ervan.

Degene aan wie een administratieve geldboete werd opgelegd of de burgerrechtelijk aansprakelijke persoon kan binnen de door de Koning bepaalde termijn voor de betaling van de geldboete bij verzoekschrift voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel de toepassing van de administratieve geldboete betwisten. Dit beroep schorst de uitvoering van de beslissing.

Het beroep waarbij de toepassing van de administratieve geldboete wordt betwist, is slechts ontvankelijk indien een kopie van het verzoekschrift uiterlijk op de datum van neerlegging van het verzoekschrift bij de rechtbank tevens bij ter post aangetekende brief wordt gezonden aan de bevoegde ambtenaar, bedoeld in § 2, eerste lid.

Tegen het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg is geen hoger beroep mogelijk ».

B.1.2. Uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag, die worden toegelicht door de motieven van het verwijzingsvonnis, blijkt dat de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid ter toetsing aan het Hof wordt voorgelegd, maar uitsluitend in zoverre diegene die voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel een beroep instelt tegen een beslissing waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd, bepaalde modaliteiten van de individualisering van de straf niet kan genieten.

Daaruit volgt dat de prejudiciële vraag in werkelijkheid betrekking heeft op het voormelde artikel 19, § 5, zesde lid, van de wet.

B.2.1. Aan het Hof wordt gevraagd of dat artikel 19, § 5, zesde lid, bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel niet toestaat de opschorting van de uitspraak of een maatregel van uitstel toe te kennen, noch om de geldboete te verminderen tot onder de wettelijke minima, terwijl de strafrechter wel van die mogelijkheden gebruik kan maken wanneer hij uitspraak doet over de strafvervolgung die, volgens de verwijzende rechter, wegens dezelfde feiten wordt ingesteld.

B.2.2. De in artikel 19, § 1, bedoelde geldboeten hebben tot doel de inbreuken te voorkomen en te bestraffen die worden begaan door vennootschappen die actief zijn op het vlak van de private en bijzondere veiligheid – of door hun personeelsleden – en waarbij de door de in het geding zijnde wet opgelegde verplichtingen niet in acht worden genomen.

Die verplichtingen bestaan onder meer in het optreden binnen de wettelijke grenzen, het beschikken over de vereiste vergunningen, erkenningen en verzekeringen, het optreden binnen de vergunde grenzen, het verstrekken van inlichtingen over hun activiteiten aan de gerechtelijke en administratieve overheden en het naleven van de algemene en bijzondere uitoefeningsvoorwaarden.

B.2.3. Artikel 19, § 1, eerste lid, van de wet sluit uitdrukkelijk de inbreuken die strafrechtelijk worden bestraft krachtens artikel 18 van diezelfde wet, van zijn toepassingsfeer uit. Daaruit volgt dat eenzelfde niet-nakoming van de voormelde wet van 10 april 1990 niet zowel strafrechtelijk als administratief kan worden bestraft.

Krachtens artikel 18 van de wet wordt elke overtreding van de artikelen 8, § 2, tweede tot vijfde lid, en 11 bestraft met een geldboete van 25 tot 25 000 euro en wordt elke overtreding van artikel 10 bestraft met een geldboete van 2,50 tot 2 500 euro.

Artikel 8, § 2, bevat bepalingen inzake het voorhanden hebben, het dragen, het bewaren en het registreren van wapens.

Artikel 10 verplicht de ondernemingen, diensten en instellingen die onder het toepassingsgebied van de wet vallen, alsmede de personeelsleden van die ondernemingen, diensten en instellingen en de personen die voor hun rekening werken, aan de rechterlijke instanties, telkens als deze erom verzoeken, onverwijld alle inlichtingen mede te delen over misdrijven waarvan zij tijdens of naar aanleiding van de uitoefening van hun activiteiten kennis krijgen.

Artikel 11 legt een verbod op om zich in te laten met of tussen te komen in een politiek conflict of een arbeidsconflict, om op te treden tijdens of naar aanleiding van vakbondsactiviteiten of activiteiten met een politieke finaliteit, om toezicht te houden op politieke, filosofische, godsdienstige of vakbondsovertuigingen of op het mutualistisch lidmaatschap en op de uiting van die overtuigingen, om te dien einde gegevensbestanden aan te leggen en om enig gegeven over hun cliënten of de personeelsleden ervan aan derden mede te delen.

B.2.4. De interne bewakingsdiensten beschikken over belangrijke bevoegdheden zowel wat betreft de controle en de bewaking van personen, in voorkomend geval, op voor het publiek toegankelijke plaatsen, als wat betreft de vaststelling van administratieve inbreuken. Bovendien zijn de vergunningen tot het voorhanden hebben en tot het dragen van wapens voor de interne bewakingsdiensten en hun personeel onderworpen aan bepalingen die afwijken van het gemeen recht (artikel 8, § 2).

De personen die werken in dienst of voor rekening van een interne bewakingsdienst, kunnen onder bepaalde voorwaarden overgaan tot de controle van de kledij en de goederen van personen en kunnen zich identiteitsdocumenten laten voorleggen of laten overhandigen, controleren, kopiëren of inhouden (artikel 8, §§ *6bis* en *6quater* en § 11). Zij kunnen hun

bevoegdheden slechts uitoefenen voor zover die krachtens een wet niet uitsluitend zijn voorbehouden aan vertegenwoordigers van het openbaar gezag (artikel 8, § 8, tweede lid).

B.2.5. Zoals in de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 mei 2004 « tot wijziging van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, de wet van 29 juli 1934 waarbij private milities verboden worden en de wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privé-detective » wordt onderstreept, bestond de doelstelling van de wetgever erin « een juridische basis [te creëren] om bepaalde activiteiten die vandaag door de politiediensten worden uitgeoefend, doch die niet tot hun kernactiviteiten behoren en bepaalde, doorheen de jaren ontstane, hybride situaties van privaat toezicht toe te vertrouwen aan de private veiligheidssector » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-2328/001, p. 4).

Ten aanzien van de toetsing door het Hof

B.3.1. Met betrekking tot de administratieve geldboeten werd in de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde wet gepreciseerd :

« Naast de sancties bedoeld in artikel 17, en de straffen bedoeld in artikel 18, moet vooral het opleggen van administratieve geldboeten de naleving van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten verzekeren. Administratieve geldboetes hebben geen invloed op het strafregister, tasten de eer in veel mindere mate aan, en zullen bijgevolg soepeler opgelegd worden dan eigenlijke straffen.

Indien het bedrag van de boete evenwel hoog genoeg is, zal het afschrikkend effect ervan onmiskenbaar zijn » (*Parl. St.*, Senaat, 1988-1989, nr. 775/1, p. 20).

De in artikel 17 van de wet bedoelde sancties zijn de intrekking of de schorsing, door de bevoegde minister, van de vergunning of erkenning en de intrekking van de identificatiekaart bedoeld in artikel 8, § 3.

B.3.2. De in de in het geding zijnde bepaling bedoelde administratieve geldboeten zijn strafrechtelijk van aard in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het Hof dient bijgevolg, bij de toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, rekening te houden met de waarborgen vervat in dat artikel 6 en, met name, de waarborg dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter een controle met volle rechtsmacht kan uitoefenen op de door de bevoegde administratieve overheid opgelegde geldboete.

B.4. De waarborgen vervat in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vereisen niet dat daarnaast op iedere persoon ten aanzien van wie een administratieve sanctie wordt opgelegd die als een strafrechtelijke sanctie in de zin van die bepaling wordt gekwalificeerd, dezelfde maatregelen tot verzachting van de straf kunnen worden toegepast als die welke de persoon geniet ten aanzien van wie een sanctie wordt opgelegd die als een strafrechtelijke sanctie in de zin van het interne recht wordt gekwalificeerd. Aangezien de beslissing om een administratieve geldboete op te leggen het voorwerp kan uitmaken van een toetsing met volle rechtsmacht, dient het Hof, wat de andere in het geding zijnde aspecten betreft, zijn toetsing te beperken tot de inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.5. Wanneer de wetgever oordeelt dat sommige inbreuken op wettelijke bepalingen moeten worden bestraft, behoort het tot zijn beoordelingsbevoegdheid te beslissen of het opportuun is om voor strafsancties *sensu stricto* of voor administratieve sancties te opteren. De keuze van de ene of de andere categorie van sancties kan op zich niet worden geacht discriminerend te zijn.

Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat uit die keuze voortvloeit, een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.6. De vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de zwaarwichtigheid waarmee die tekortkoming kan worden bestraft, behoren ook tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Hij mag bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de aard van de inbreuken de grondrechten van de burgers en de belangen van de gemeenschap ernstig kunnen aantasten.

Het staat derhalve aan de wetgever om de perken en de bedragen vast te stellen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de administratie, en bijgevolg die van de

rechtbank, moet worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem alleen kunnen afkeuren indien het kennelijk onredelijk is (arrest nr. 93/2008 van 26 juni 2008, B.15.3), met name doordat het op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het algemene beginsel volgens hetwelk inzake sancties niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter (arrest nr. 138/2006 van 14 september 2006, B.7.2), of aan het recht op het ongestoorde genot van de eigendom, wanneer de wet in een vast bedrag voorziet en dus niet de mogelijkheid biedt van een spreiding tussen die straf als maximumstraf en een minimumstraf (arrest nr. 81/2007 van 7 juni 2007, B.9.4).

Buiten die gevallen zou het Hof zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven, indien het bij de vraag naar de verantwoording voor verschillen in de talrijke wetteksten houdende strafrechtelijke of administratieve sancties, zijn onderzoek, wat de strafmaat en de maatregelen tot verzachting ervan betreft, niet zou beperken tot de gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling.

Ten aanzien van de rechtspraak van het Hof

B.7. Wanneer de dader van eenzelfde feit op een alternatieve wijze kan worden gestraft, dat wil zeggen wanneer hij, voor dezelfde feiten, ofwel naar de correctionele rechtbank kan worden verwezen ofwel een administratieve geldboete kan worden opgelegd waartegen hem een beroep wordt geboden voor een andere rechtbank dan een strafrechtbank, heeft het Hof geoordeeld dat er in beginsel een parallellisme moet bestaan tussen de maatregelen van individualisering van de straf : wanneer voor dezelfde feiten de correctionele rechtbank een boete kan opleggen die minder bedraagt dan het wettelijk minimum indien verzachtende omstandigheden aanwezig zijn (artikel 85 van het Strafwetboek) of wanneer uitstel kan worden toegekend (wet van 29 juni 1964), moet de arbeidsrechtbank, waarbij het beroep tegen de beslissing om een administratieve sanctie op te leggen aanhangig is gemaakt, in beginsel over dezelfde mogelijkheden van individualisering van de straf beschikken (arresten nrs. 40/97, 45/97, 128/99, 86/2007).

B.8. De wetgever heeft met die rechtspraak rekening gehouden wat betreft de verzachtende omstandigheden : bij de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot

bevordering van de tewerkstelling, heeft hij in de wet van 30 juni 1971 een artikel 1^{ter} ingevoegd dat, wanneer verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, zowel de ambtenaar als de arbeidsrechtbank toestaat de geldboete te verminderen zonder dat ze, naar gelang het geval, minder dan 40 of 80 pct. van de in de wet vastgestelde minima mag bedragen. De artikelen 79 tot 117 van dezelfde wet van 13 februari 1998 hebben tevens de regels van het sociaal strafrecht gewijzigd en, met het oog op de harmonisering van die regels met de regels betreffende de administratieve geldboeten die op dezelfde misdrijven van toepassing zijn, bepalen zij dat de rechter voortaan rekening zal kunnen houden met verzachtende omstandigheden zonder de geldboete evenwel te kunnen verminderen onder diezelfde percentages, teneinde die geldboeten een voldoende ontradend karakter te laten behouden. Er bestaat dus thans in dit verband een parallellisme tussen de bepalingen betreffende de administratieve geldboete en die van het strafrecht.

B.9. De wetgever heeft de arbeidsrechtbank daarentegen niet toegestaan om een maatregel van uitstel of opschorting van de uitspraak toe te kennen. Het Hof heeft geoordeeld dat laatstgenoemde maatregel moeilijk te verenigen valt met een procedure die niet voor een strafrechtbank verloopt, maar het heeft het feit dat het uitstel niet kan worden toegekend door de arbeidsrechtbank discriminerend geacht (arrest nr. 105/2004 van 16 juni 2004).

B.10. In de in het geding zijnde wet had de wetgever oorspronkelijk gekozen voor een systeem van alternatieve sancties dat vergelijkbaar is met dat van de geldboeten op sociaal vlak (*Parl. St.*, Senaat, 1988-1989, nr. 775-1, pp. 40 en 41), maar teneinde rekening te houden met een opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State, die vreesde « dat er onduidelijkheid ontstaat over de strafrechtelijke overtreding en de administratieve overtreding » (*ibid.*, pp. 57 tot 60), heeft hij een onderscheid gemaakt tussen de feiten die met een strafrechtelijke geldboete kunnen worden bestraft (artikel 18) en de andere feiten die het voorwerp kunnen uitmaken van een administratieve sanctie (artikel 19).

De redenering die wordt gehouden in de in B.7 geciteerde arresten kan dus te dezen niet worden overgenomen, vermits de artikelen 18 en 19 van de in het geding zijnde wet verschillende feiten bestraffen.

B.11. Wat betreft het BTW-Wetboek dat, voor dezelfde feiten, voorziet in cumulatieve sancties, dat wil zeggen fiscale geldboeten en strafrechtelijke geldboeten, heeft het Hof

geoordeeld dat het discriminerend is dat een fiscale geldboete, waarvan het bedrag gelijk is aan het dubbele van de ontdoken som, niet gepaard kan gaan met een uitstel, terwijl de strafrechtelijke geldboete, die varieert van 250 tot 125 000 euro, in geval van verzachtende omstandigheden onder dat minimum kan worden vastgesteld en het voorwerp kan uitmaken van uitstel (arrest nr. 157/2008 van 6 november 2008).

Diezelfde redenering kan niet als dusdanig worden toegepast op deze zaak, vermits de administratieve geldboete en de strafrechtelijke geldboete niet dezelfde feiten bestraffen.

B.12. Wat betreft de Vlaamse decreten van 19 december 1998 en 22 december 1999 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting, die bepalen dat diegenen die het wegdek beschadigen een administratieve geldboete van 100 tot 750 frank kan worden opgelegd voor sommige feiten, en een strafrechtelijke geldboete van 100 tot 75 000 frank voor andere feiten, heeft het Hof geoordeeld dat, aangezien de decreetgever beslist het bedrag van de administratieve geldboete vast te stellen op het minimale tarief van de strafrechtelijke geldboete, hij vermocht geen verzachtende omstandigheden toe te laten opdat de geldboete haar ontradend karakter zou behouden (arrest nr. 127/2000 van 6 december 2000).

Die redenering kan niet worden toegepast op de in het geding zijnde wet waarbij er een aanzienlijk verschil bestaat tussen het minimum van de strafrechtelijke geldboete en de minimumbedragen van de administratieve geldboeten.

Ten aanzien van de in het geding zijnde wet in haar oorspronkelijke versie

B.13. De wet van 10 april 1990 bepaalde oorspronkelijk dat de strafrechtelijke misdrijven, naar gelang van het geval, bestraft werden met een geldboete van 25 tot 25 000 euro of van 2,50 tot 2 500 euro (artikel 18, eerste lid), terwijl de administratieve geldboete 100 tot 25 000 euro bedroeg.

Voor de strafrechtelijke geldboeten kon de correctionele rechtbank, met toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek, onder het minimum dalen en kon zij de beklaagde de bepalingen van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie

laten genieten. Er bestond dus een verschil tussen de strafrechtelijke geldboete en de administratieve geldboete wat de maatregelen van individualisering van de straf betreft.

B.14. Wat betreft de administratieve geldboete kon de ambtenaar echter van bij het begin aan de betrokkene een waarschuwing richten of een minnelijke schikking voorstellen (artikel 19, § 1, 1^o en 2^o), wat die ambtenaar, onder toezicht van de rechtbank, toeliet de straf te individualiseren. Aangezien het minimumbedrag van de administratieve geldboete op 100 euro was vastgesteld, was het niet onredelijk de ambtenaar, en bijgevolg de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, niet toe te laten onder dat minimumbedrag te dalen.

B.15. Uit wat voorafgaat kan worden afgeleid dat, ofschoon de in B.14 beschreven maatregelen van individualisering van de straf niet identiek waren met die welke de strafrechter kon aanwenden, het verschil in behandeling tussen personen, naargelang hun een administratieve geldboete of een strafrechtelijke geldboete kon worden opgelegd, niet van dien aard was dat het op onevenredige wijze inbreuk zou hebben gemaakt op de rechten van eerstgenoemden, aangezien de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel een toetsing met volle rechtsmacht kan uitoefenen ten aanzien van de beslissing van de ambtenaar.

Ten aanzien van de in het geding zijnde wet in haar huidige versie

B.16. De wijzigingen die zijn aangebracht aan de wet van 10 april 1990 bij de wet van 2 september 2005 « houdende vereenvoudiging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid » dienen evenwel te worden onderzocht.

B.17. Artikel 19, § 1, tweede lid, van de wet van 10 april 1990, dat de administratieve geldboete vaststelde tussen een minimum van 100 euro en een maximum van 25 000 euro, kende bovendien aan de Koning de bevoegdheid toe om « binnen de schaal, zoals bedoeld in het eerste lid, 3^o, » te voorzien in « tarieven van administratieve geldboetes en van minnelijke schikkingen ». De wetgever oordeelde terecht, door zich te baseren op de motieven van het arrest van het Hof nr. 27/2005 van 2 februari 2005, dat die delegatie niet bestaanbaar was met het wettigheidsbeginsel in strafzaken (*Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, DOC 51-1775/001, p. 8, en DOC 51-1775/003, p. 4). Bij de voormelde wet van 2 september 2005 hief hij de bij artikel 19, § 1, tweede lid, aan de Koning toegekende delegatie op en stelde hij zelf de minima

en de maxima van de administratieve geldboeten vast, zoals zij werden gepreciseerd in artikel 19, § 1, geciteerd in B.1.1.

B.18. Die verbetering van de oorspronkelijke tekst ten aanzien van het wettigheidsbeginsel heeft echter tot gevolg dat de mogelijkheden van individualisering van de straf waarover de bevoegde ambtenaar, onder het toezicht van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, beschikt, ruimschoots verschillend zijn van diegene waarover de correctionele rechtbank beschikt wanneer zij de in artikel 18 van de wet bedoelde strafrechtelijke geldboete oplegt.

B.19. Wanneer aldus, zoals zulks het geval is in het voor de verwijzende rechter hangende geschil, de ambtenaar een administratieve geldboete oplegt wegens schending van artikel 2, § 1, van de wet, kan hij niet onder het bepaalde minimum van 12 500 euro dalen en de « minnelijke schikking » die hij voorstelt mag niet minder bedragen dan de helft van die som (artikel 19, § 1, 2° en 3°, eerste streepje).

B.20. Teneinde het bedrag van de administratieve geldboeten te verantwoorden werd tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 april 1990 opgemerkt dat « indien het bedrag van de boete evenwel hoog genoeg is, [...] het afschrikkend effect ervan onmiskenbaar [zal] zijn » (*Parl. St.*, Senaat, 1988-1989, nr. 775-1, p. 20). Een dergelijke overweging kan verantwoorden dat het maximum van de geldboeten tot 25 000 euro kan bedragen. Maar ze kan niet verklaren dat in dezelfde wet de strafrechtelijke inbreuken, die zwaarder worden geacht dan de inbreuken die met een administratieve geldboete worden bestraft, kunnen worden verminderd tot ruimschoots lagere bedragen dan die van de administratieve geldboeten.

Een dergelijke situatie, wat de strafmaat en de maatregelen tot verzachting van de straf betreft, moet als dermate onsamenhangend worden beschouwd dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling.

B.21. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord maar uitsluitend in zoverre artikel 19, § 1, van de wet van 10 april 1990, zoals gewijzigd bij de wet van 2 september 2005, de minima van de administratieve geldboeten vaststelt op veel hogere bedragen dan die van de strafrechtelijke geldboeten, zonder dat artikel 19, § 5, zesde lid, van

dezelfde wet de rechter toelaat de administratieve geldboeten te verminderen tot onder de in de wet vastgestelde minima.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 19, § 5, zesde lid, van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, gewijzigd bij de wet van 2 september 2005 « houdende vereenvoudiging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid », schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het de personen die het in die bepaling bedoelde beroep instellen, niet de mogelijkheid biedt een vermindering van de administratieve geldboete tot onder het wettelijk minimum te genieten.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 11 maart 2009.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior