

Rolnummer 4739
Arrest nr. 59/2010 van 27 mei 2010

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 14 tot 16 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I) (« Wijziging van de wet van 22 februari 1965 waarbij aan de gemeenten wordt toegestaan parkeergeld op motorrijtuigen in te voeren »), ingesteld door Georges Casteur.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter P. Martens, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 26 juni 2009 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 29 juni 2009, heeft Georges Casteur, wonende te 8400 Oostende, Stuiverstraat 315, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 14 tot 16 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I) (« Wijziging van de wet van 22 februari 1965 waarbij aan de gemeenten wordt toegestaan parkeergeld op motorrijtuigen in te voeren »), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 december 2008, vierde editie.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 24 maart 2010 :

- zijn verschenen :
- . Mr. S. Casteur, advocaat bij de balie te Brugge, voor de verzoekende partij;
- . Mr. Q. Peiffer *loco* Mr. D. Gérard en Mr. A. Feyt, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak 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. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang

A.1. De verzoeker betoogt dat hij zich al jaren verzet tegen het inschakelen door gemeenten van private parkeerfirma's om het betaald parkeren op de openbare weg te beheren en te controleren, met inbegrip van het identificeren van de houder van de nummerplaat van de wagen en het procederen tegen die houder. Het verzet van verzoeker werd naar eigen zeggen « door een deel van de rechterlijke macht bijgetreden ». De wetgever heeft vervolgens de artikelen 14 tot 16 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I) aangenomen (hierna : wet van 22 december 2008). Die wetswijziging verleent de private firma's die belast zijn met de inning van de parkeergelden voor het parkeren op de openbare weg, machtiging om toegang te hebben tot de gegevens van de houders van de nummerplaten bij de dienst die belast is met de inschrijving van de voertuigen (DIV-gegevens).

A.2. De Ministerraad betwist het belang van de verzoeker om de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen. Meer bepaald zou hij niet aantonen op welke wijze die bepalingen zijn persoonlijke toestand rechtstreeks en ongunstig zouden aantasten. Volgens de Ministerraad is de kritiek van de verzoeker gericht tegen een gemeentelijke praktijk - namelijk de concessie, aan private ondernemingen, van de openbare dienst inzake het betaald parkeren op de openbare weg - en niet tegen de bestreden bepalingen. De handelwijze van de plaatselijke overheden kan de verzoeker betwisten bij de Raad van State of bij de gewone hoven en rechtbanken, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet. In dit verband wijst de Ministerraad op het arrest van het Hof van Cassatie van 29 mei 2009, waarin het beginsel van de concessie van het betaald parkeren op de openbare weg aan een private onderneming en de inning van de parkeerheffing door een dergelijke derde geldig wordt verklaard. De vernietiging van de aangevochten bepalingen verbetert de toestand van de verzoeker niet, nu de gemeenten nog steeds vrij zouden blijven hun openbare dienstverlening te beheren op de wijze die hun het meest geschikt lijkt, in voorkomend geval door ze toe te vertrouwen aan een private rechtspersoon.

A.3. De verzoeker antwoordt dat hij wel degelijk een specifiek belang heeft, doordat hij betrokken is in een procedure tegen nv « Vinci Park Belgium », die een rechtstreeks voordeel put uit de bestreden bepalingen. De voornoemde vennootschap tekende cassatieberoep aan tegen het vonnis in beroep van de Rechtbank van eerste aanleg te Brugge, waarin de argumenten van de verzoeker worden gevolgd. Dat cassatieberoep is hangende. Door de aangevochten wetwijziging wordt in strijd met de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, toestemming verleend aan de private parkeerbedrijven om onderzoeksdaten te stellen. In het voormelde vonnis heeft de rechter precies die strijdigheid aan de kaak gesteld. Wanneer het Grondwettelijk Hof van oordeel zou zijn dat de bestreden bepalingen in strijd zijn met titel II van de Grondwet, dan impliceert dit dat de huidige handelwijze eveneens in strijd is met titel II van de Grondwet, aangezien de bestreden bepalingen enkel een bestaande toestand bevestigen, waartegen verzoeker zich steeds heeft verzet. Voor het overige merkt de verzoeker op dat het Hof van Cassatie zich in zijn arrest van 29 mei 2009 niet heeft uitgesproken over de schending van de wet op de verwerking van de persoonsgegevens. Een dergelijke schending werd niet als middel opgeworpen, zodat het voor het Hof van Cassatie niet mogelijk was om hierover enige uitspraak te doen.

A.4. Volgens de Ministerraad heeft de procedure tegen de voornoemde vennootschap geen invloed op het belang van de verzoeker bij de vernietiging van de bestreden bepalingen. Die bepalingen werden immers aangenomen nadat de betrokken procedure was ingesteld, zodat de vernietiging ervan de verzoeker geen enkele genoegdoening kan verschaffen in het kader van de hangende procedure. Zelfs indien dat toch het geval zou zijn, kunnen de gewone hoven en rechtbanken een prejudiciële vraag stellen aan het Hof.

Ten aanzien van het eerste middel

A.5. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten en de schending van de verplichting om het advies van de Raad van State te vragen.

In de eerste plaats betoogt de verzoeker dat, sedert de bijzondere wet van 13 juli 2001, de gewesten bevoegd zijn voor de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen. Hieronder vallen volgens de afdeling wetgeving van de Raad van State ook de regels met betrekking tot de vestiging en invordering van gemeente- en provinciebelastingen. De federale wetgever zou niet meer bevoegd zijn om normerend op te treden teneinde de fiscale controle met betrekking tot de lokale belastingen te regelen. Volgens de verzoeker hebben de bestreden bepalingen eveneens betrekking op de organisatie en werking van de gemeentelijke instellingen. Het sluiten van concessieovereenkomsten door gemeenten met private ondernemingen behoort tot de werking van de gemeentelijke instellingen en heeft daarenboven financiële gevolgen voor de gemeenten.

Vervolgens is de verzoeker van oordeel, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State, dat artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen van toepassing is. Dat artikel bepaalt dat de Gewestregeringen dienen te worden betrokken bij het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen.

Ten slotte voert de verzoeker aan dat artikel 15 van de wet van 22 december 2008 niet voor advies aan de Raad van State werd voorgelegd. Bij de stemming over de wet ontbrak aldus het advies dat nodig is om tot een geïnformeerde democratische besluitvorming te komen.

A.6. De Ministerraad betwist in de eerste plaats de ontvankelijkheid van het middel in zoverre het steunt op het verzuim de afdeling wetgeving van de Raad van State te raadplegen. Het Hof zou immers niet bevoegd zijn om te controleren of de formaliteiten voorafgaand aan de aanneming van een norm in acht werden genomen.

A.7. Volgens de verzoeker verhindert het voormelde verzuim de geïnformeerde democratische besluitvorming, dat een grondbeginsel is van een rechtsstaat. Het Hof zou wel degelijk bevoegd zijn om een discriminerende schending van dat grondbeginsel te beoordelen.

A.8. De Ministerraad is van mening dat de verzoeker nalaat aan te tonen welke gewestelijke bevoegdheid de federale wetgever met de bestreden bepalingen zou hebben betreden : nadat hij heeft aangevoerd dat de aangevochten bepalingen de organisatie en de werking van de gemeentelijke instellingen zouden betreffen, aangelegenheden die krachtens artikel 6, § 1, VIII, van de wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, betoogt de verzoeker dat de Gewestregeringen bij de procedure tot het aannemen van de wet dienden te worden betrokken, overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van diezelfde bijzondere wet. Impliciet lijkt hij dus van oordeel te zijn dat de bestreden bepalingen de federale aangelegenheid inzake de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer regelen.

Volgens de Ministerraad is de federale wetgever binnen de perken van zijn bevoegdheden gebleven. Volgens de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 december 2008 beogen de bestreden bepalingen een sluitende oplossing te vinden voor de inning van niet-betaalde parkeergelden door concessiehouders, opdat het stedelijk parkeerbeleid niet wordt ondermijnd. De wet beoogt dus gemeenten de mogelijkheid te bieden om hun bevoegdheden inzake het gemeentelijk beheer van het betaald parkeren op de openbare weg ten volle uit te oefenen, desnoods door een beroep te doen op een concessie van openbare dienst. Die gemeentelijke bevoegdheid wordt uitgeoefend overeenkomstig artikel 2 van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968. Krachtens die bepalingen stellen de gemeenteraden aanvullende reglementen vast betreffende de op het grondgebied van hun gemeente gelegen openbare wegen.

De Ministerraad voert aan dat de federale overheid bevoegd is om de politie over het wegverkeer te regelen. Krachtens artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoren de regels inzake de algemene politie en de reglementering op het vervoer, hierin begrepen de politie over het wegverkeer, tot de bevoegdheid van de federale overheid. Volgens het Hof verwees de bijzondere wetgever met de uitdrukking « politie over het wegverkeer » naar de materie die geregeld werd door de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1968, en door het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer. Hij verwijst in dat verband naar het arrest nr. 68/96 van 28 november 1996. Het betaald parkeren op de openbare weg wordt meer bepaald geregeld door artikel 27 van het voormelde koninklijk besluit en door bijzondere gemeentelijke verordeningen. Die gemeentelijke reglementen inzake betaald parkeren op de openbare weg vallen dus onder de politie over het wegverkeer, een aangelegenheid waarvoor de federale wetgever bevoegd is gebleven.

De Ministerraad is van mening dat de federale wetgever geenszins een aangelegenheid bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft geregeld. De bestreden bepalingen leggen de plaatselijke instellingen geen verplichting op om inzake het betaald parkeren op de openbare weg op een bepaalde wijze te handelen. Daarenboven houden die bepalingen geen regels in die de gemeentelijke overheden dienen na te leven wanneer zij overgaan tot een concessie van openbare dienst. De aangevochten wetgeving zou dus niet de organisatie of de werking van de plaatselijke instellingen regelen.

De omstandigheid dat de bestreden bepalingen financiële gevolgen voor de gemeenten kunnen meebrengen, houdt niet in, zo vervolgt de Ministerraad, dat de federale wetgever zich de gewestelijke bevoegdheid betreffende de ondergeschikte besturen, en meer bepaald de algemene financiering van de gemeenten, zou hebben toegeëigend. Krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vermag de federale wetgever overigens de gemeentelijke overheden te belasten met de uitvoering van een wet en van andere opdrachten, met inbegrip van het op de begroting brengen van alle uitgaven die aan die overheden worden opgelegd. De financiering van de opdrachten die de gemeenten dienen te vervullen, komt tevens de federale overheid toe wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor die overheid bevoegd

is. De federale overheid is ook bevoegd voor de organisatie en uitoefening van het specifiek administratief toezicht met betrekking tot de aangelegenheden die tot haar bevoegdheid behoren.

De Ministerraad merkt verder op dat artikel 15 van de wet van 22 december 2008 een inmenging inhoudt in het recht op eerbiediging van het privéleven, gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet. De bepaling machtigt immers de steden en gemeenten, hun concessiehouders en de autonome gemeentebedrijven om de identiteit van de houder van de nummerplaat op te vragen bij de overheid die belast is met de inschrijving van de voertuigen. Enkel de federale wetgever zou kunnen bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven mag worden beperkt. Bijgevolg vermocht de federale overheid, op grond van artikel 22 van de Grondwet, te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden de personen belast met het beheer van de politie over het wegverkeer een beperking van het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven mogen aanbrengen.

De Ministerraad erkent dat de federale overheid, die over de beslissingsbevoegdheid inzake de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer beschikt, het standpunt van de gewestelijke overheden in overweging dient te nemen, zonder evenwel haar beleidsvrijheid te verliezen. Daartoe dient de betrokken wetgeving echter betrekking te hebben op « het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen ». De Ministerraad verwijst in dat verband naar het arrest nr. 3/2006 van 11 januari 2006. In het voorliggende geval beogen de bestreden bepalingen de gemeenten toe te staan hun bevoegdheden inzake betaald parkeren op de openbare weg ten volle uit te oefenen. De bestreden bepalingen bevatten volgens de Ministerraad op zich geen regels van algemene politie of reglementering op het verkeer en vervoer en bevatten evenmin technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen. De politieregels worden immers uitgevaardigd door de gemeenten op grond van een bevoegdheid die hun wordt toegewezen bij de gecoördineerde wetten betreffende de politie op het wegverkeer, een bevoegdheid die uitgeoefend wordt in het kader van gemeentelijke autonomie waarin de artikelen 41 en 162 van de Grondwet voorzien. De Gewestregeringen dienden dan ook niet te worden betrokken bij het aannemen van de bestreden bepalingen.

A.9. De verzoeker betwist het standpunt dat hij impliciet ermee akkoord zou gaan dat de bestreden bepalingen een federale aangelegenheid regelen. Hij verwees enkel naar een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State waaruit blijkt dat, indien de wet betreffende de politie over het wegverkeer wordt gewijzigd, die wijziging dient te voldoen aan artikel 6, § 4, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Dat neemt niet weg dat de bestreden bepalingen enkel en alleen de inningsmodaliteiten van parkeerretributies beogen. Zij vallen derhalve niet onder het toepassingsgebied van artikel 6, § 4, 3^o. De gewestelijke decreetgever zou bevoegd zijn om het Gemeentedecreet te wijzigen. Door de inning aan private firma's toe te vertrouwen, interfereert het bestreden artikel 15 met het nieuwe Gemeentedecreet en dus ook met de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten.

Voor het overige merkt de verzoeker op dat, wat de bevoegdheid betreft om het recht op eerbiediging van het privéleven te beperken, de decreetgever volgens de rechtspraak van het Hof enkel het minimumkader, vastgesteld door de federale overheid, dient te respecteren. Daaruit kan niet worden afgeleid dat de decreetgever onbevoegd zou zijn.

A.10. De Ministerraad herhaalt dat de betwiste wetgeving niet behoort tot de materie betreffende de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de gemeentelijke instellingen, maar verband houdt met de federale materie van de politie over het wegverkeer. In het kader van die materie werden aan de gemeentelijke overheden bevoegdheden toegekend om het betaald parkeren op de openbare weg te regelen. De gemeentelijke politiereglementen worden derhalve aangenomen ter uitvoering van een federale materie en het komt de federale overheid toe om alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om de gemeentelijke overheden toe te laten hun opdrachten op passende wijze te vervullen.

De Ministerraad verwijst ten slotte naar het arrest nr. 12/2004 van 21 januari 2004 en meent dat de voorliggende zaak volgens dezelfde principes moet worden opgelost. De bestreden bepalingen hebben immers tot doel de gemeentelijke overheden in staat te stellen hun opdrachten van politie over het wegverkeer en, meer bepaald, van betaald parkeren op de openbare weg op passende wijze uit te voeren.

Ten aanzien van het tweede middel

A.11. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De verzoeker merkt op dat artikel 22 van de Grondwet geen absolute bepaling is. In de gevallen en onder de voorwaarden door de federale wet bepaald, kan van het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven worden afgeweken. De beperkingen mogen echter niet verder reiken dan wat krachtens artikel 8 van het voormelde Verdrag is toegestaan.

Volgens de verzoeker beantwoordt artikel 15 van de wet van 22 december 2008 niet aan de in die verdragsbepaling vervatte noodzakelijkheidsvoorwaarde. Indien de overheid zelf zou overgaan tot het innen van parkeerretributies, dan zou men geen machtiging moeten geven aan private vennootschappen, teneinde hun toegang te verlenen tot de DIV-gegevens van iedere burger. In vele steden en gemeenten gaat de lokale overheid zelf over tot de controle en opsporing van de bestuurders van geparkeerde wagens, hetgeen bewijst dat er van een noodzaak geen sprake is. Er bestaat geen redelijk verband van evenredigheid tussen de gevolgen van de maatregel voor de betrokken personen en de belangen van de gemeenschap. De maatregel is niet dienend voor de belangen van de gemeenschap, maar enkel voor de belangen van de betrokken private parkeeronderneming. Daarenboven is de burger gebaat bij een controle door een ambtenaar van de gemeente, die handelt in het belang van de gemeenschap, terwijl de bedienden van een private vennootschap enkel en alleen handelen in het belang van die vennootschap.

Voorts voert de verzoeker aan dat artikel 15 niet voldoende is gepreciseerd. De bevoegdheid van een betrokken overheid dient op een duidelijke wijze te worden afgebakend, zodat iedere burger de gevolgen ervan kan inschatten. De wetgever heeft in de mogelijkheid voorzien om zowel de lokale overheid als private vennootschappen toegang te verlenen tot de DIV-gegevens. De DIV wordt in de wet omschreven als « de overheid die belast is met de inschrijving van de voertuigen in overeenstemming met de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ». De wet bepaalt niet dat de private ondernemingen dienen te beantwoorden aan de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer, hetgeen onvoldoende waarborgt dat de betrokken gegevens de correcte bestemming krijgen. Er bestaat geen enkele waarborg inzake de kwalificatie van het personeel van de private ondernemingen, die toegang krijgen tot de gegevens. De verzoeker vraagt zich ten slotte af of die gegevens in strijd met de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer opgeslagen kunnen worden in de onderneming in kwestie.

A.12. Volgens de Ministerraad strekt artikel 15 van de wet van 22 december 2008 ertoe de gemeenten toe te staan de openbare dienst van het betaald parkeren op de openbare weg te beheren op de wijze die hun het meest geschikt lijkt, in voorkomend geval door een privaatrechtelijke rechtspersoon tijdelijk te belasten met het beheer van die openbare dienst middels de gunning van een concessie van openbare dienst.

De Ministerraad merkt allereerst op dat de bestreden bepaling niet ertoe strekt private ondernemingen toegang te verlenen tot de DIV-gegevens. Zij kunnen enkel de identiteit van een persoon opvragen, teneinde over te gaan tot de invordering van een onbetaalde retributie. Bovendien kan de bestreden bepaling slechts worden toegepast mits naleving van de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Door de aanvraag te beperken tot de enkele identiteit van de gebruikers en de concessiehouders te onderwerpen aan de eerbiediging van de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer doet de bestreden maatregel niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht van de gebruikers op eerbiediging van hun privéleven. De Ministerraad wijst erop dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een gunstig advies over het wetsontwerp heeft uitgebracht.

Wat de dwingende maatschappelijke behoefte betreft, brengt de Ministerraad in herinnering dat bepaalde vonnissen de private ondernemingen hebben verhinderd de identiteit van de houder van een nummerplaat bij de DIV op te vragen. De gemeenten die de concessie van openbare dienst verkozen om hun openbare dienst van betaald parkeren op de openbare weg te beheren, konden derhalve niet meer, via hun concessiehouder, de parkeerheffingen innen die niet vrijwillig werden betaald. Het was dus noodzakelijk om de gemeenten in de mogelijkheid te stellen om hun bevoegdheden uit te oefenen op de wijze die hun het meest geschikt lijkt. In haar advies nr. 37/2008 van 26 november 2008 heeft de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer overigens « [niet] betwist [...] dat het wetsontwerp tegemoet wil komen aan een dwingende maatschappelijke behoefte ».

De Ministerraad is van mening dat artikel 15 van de wet van 22 december 2008 zich op een voldoende nauwkeurige wijze uitdrukt. De bepaling kan niet worden opgevat in de zin dat zij private ondernemingen zonder meer zou toelaten toegang te krijgen tot de DIV-gegevens. Enkel de identiteit van de houder van de nummerplaat kan worden opgevraagd en bovendien moet de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer worden nageleefd. Ten slotte betwist de Ministerraad de stelling dat de bedienden van een private vennootschap enkel handelen in het belang van die vennootschap. De in concessie gegeven dienst blijft immers een openbare dienst. De gemeenteoverheid behoudt dus het toezicht op de in concessie gegeven dienst, de concessiehouder dient het beginsel van de gelijkheid van de gebruikers na te leven en de gemeenteoverheid bepaalt de regels die van toepassing zijn op de gebruikers, met inbegrip van de vaststelling van de tarieven. In diezelfde zin zijn de parkeerheffingen niet verworven ten gunste van de private onderneming die ze invordert doch ten gunste van de gemeente. De concessiehouder en zijn personeel handelen bijgevolg in het belang van de gemeente en de aanvraag tot identificatie bij de DIV kan enkel strekken tot het goede beheer van de openbare dienst die in concessie werd gegeven.

Ten aanzien van het derde middel

A.13. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verzoeker voert aan dat artikel 14 van de wet van 22 december 2008 aan degenen die in het kader van concessies of beheersovereenkomsten parkeergelden dienen te betalen niet dezelfde waarborgen biedt als aan degenen die parkeerretributies of parkeerbelastingen dienen te betalen. Indien de gemeente een parkeerretributie oplegt, dan dient het bedrag ervan in een redelijke verhouding te staan met de verleende dienst. Een belasting kent niet die beperking, maar de parkeerbelastingbetaler geniet wel de beschermingsmechanismen zoals gewaarborgd door de wet van 24 december 1996. Met het bestreden artikel 14 voert de wetgever een nieuwe categorie van parkeergelden in, die niet in verhouding dienen te staan tot de geleverde dienst en die niet onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 24 december 1996.

De verzoeker wijst erop dat de bestreden bepaling de mogelijkheid beoogt te creëren voor de gemeenten om de invordering van parkeerbelastingen of parkeerretributies uit te besteden aan de private concessiehouders. Hierbij gaan alle wettelijke waarborgen teniet voor de burgers die onderworpen worden aan een tussen de gemeente en de concessiehouder afgesproken beheersovereenkomst. De invoering van de categorie « parkeergelden » heeft als gevolg dat de concessiehouders veel hogere en disproportionele parkeergelden zouden kunnen innen, dan wanneer de gemeenten zelf zouden instaan voor de controle en de inning van het betaald parkeren op de openbare weg. De wetwijziging zou niet dienstig zijn voor het algemeen belang en het doel van de maatregel zou het verschil in behandeling niet kunnen verantwoorden.

A.14. De Ministerraad is van mening dat de bestreden bepaling geen verschil in behandeling instelt. Alle gebruikers kunnen immers parkeren op de openbare weg van een gemeente die haar openbare dienst van betaald parkeren op de openbare weg in concessie heeft gegeven. De bestreden bepaling behandelt dus op identieke wijze één enkele categorie van personen, namelijk de weggebruikers. Het mogelijke verschil in behandeling vindt zijn oorsprong niet in de bestreden wet, doch in de keuze van de gemeente inzake het beheer van haar openbare diensten. Uit het beginsel van de gemeentelijke autonomie volgt dat de gemeenten onderling hun openbare dienst op verschillende wijze kunnen beheren zonder de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te schenden.

De Ministerraad merkt op dat de parkeerheffing de tegenprestatie vormt voor een geleverde dienst. De burgers die parkeerheffingen geïnd door private ondernemingen verschuldigd zijn, worden geen wettelijke waarborgen ontzegd. Er dient immers in herinnering te worden gebracht dat de gemeentelijke overheden de verordenende beginselen bepalen en dat de rechtsbescherming die de burgers geboden wordt, onder meer op procedureel vlak, dezelfde is ongeacht de keuze die de gemeenten maken. De gemeenten dragen geenszins hun bevoegdheid over wanneer zij de openbare dienst met betrekking tot het betaald parkeren op de openbare weg in concessie geven. De bestreden bepalingen zijn dus evenredig met de nagestreefde doelstelling.

A.15. In zijn memorie van antwoord voert de verzoeker nog aan dat artikel 14 van de wet van 22 december 2008 in strijd is met de Europese rechtspraak, meer bepaald met het arrest *Brixen* van het Hof van Justitie van 13 oktober 2005. Daarin werd geoordeeld dat ook openbare besturen gebonden zijn aan de grondregels van de Europese Unie zoals de vrijheid van ondernemen, de vrijheid van dienstverlening en de beginselen van gelijke behandeling, niet-discriminatie en transparantie. Openbare besturen ontsnappen aan die grondregels als zij als concessiegever een controle uitoefenen op de concessiehouder die even volledig is als

diegene over hun eigen diensten. Die controle moet zo ruim zijn dat de concessiegever een beslissende invloed heeft op zowel de strategische doelstellingen als de belangrijkste beslissingen van de concessiehouder. In het voormelde arrest constateert het Hof van Justitie onder meer dat de raad van bestuur van het gemeentebedrijf over ruime autonome bevoegdheden beschikt en dat er in de praktijk geen managementcontrole is vanuit het stadsbestuur. Daarom is de toewijzing van de uitbating van de parking aan het stadsbedrijf in strijd met de Europese regels. Naar analogie kan worden besloten dat de private parkeerbedrijven waarmee gemeenten concessies sluiten, gebonden zijn door de grondregels van de Europese Unie. Doordat het bestreden artikel 14 niet in een dergelijke controle en bevoegdheid van de gemeenten voorziet als noodzakelijke voorwaarde, zou het in strijd zijn met de grondregels van de Europese Unie.

A.16. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het middel in zoverre het is afgeleid uit de strijdigheid van een wettelijke bepaling met de rechtspraak van het Hof van Justitie. Het aangehaalde arrest zou overigens niet relevant zijn voor de voorliggende zaak. Bovendien lopen de bestreden bepalingen niet vooruit op de manier waarop de gemeenten het betaald parkeren op hun grondgebied beheren. Meer bepaald laten ze de vrijheid van de gemeentelijke overheden intact om gebruik te maken van het systeem van de concessie van openbare diensten en om de voorwaarden voor een dergelijke concessie te bepalen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen de artikelen 14 tot 16 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I) (hierna : wet van 22 december 2008). De bestreden bepalingen wijzigen de wet van 22 februari 1965 waarbij aan de gemeenten wordt toegestaan parkeergeld op motorrijtuigen in te voeren.

De wetgever beoogt met die wetwijziging « een sluitende wettelijke oplossing te vinden voor de inning van niet-betaalde parkeergelden door concessiehouders, opdat het stedelijk parkeerbeleid niet zou worden ondermijnd » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1608/001, p. 16).

B.2.1. Artikel 14 van de wet van 22 december 2008 heeft in artikel 1 van de wet van 22 februari 1965 een zinsnede ingevoegd. Het laatstgenoemde artikel luidt thans (de wijziging wordt cursief gedrukt) :

« Wanneer de gemeenteraden, overeenkomstig de wetgeving en de reglementen op de politie van het wegverkeer, reglementen inzake het parkeren vaststellen, die betrekking hebben op parkeren voor een beperkte tijd, het betalend parkeren en het parkeren op plaatsen voorbehouden aan houders van een gemeentelijke parkeerkaart, dan kunnen zij parkeerretributies of -belastingen instellen *of parkeergelden bepalen in het kader van concessies of beheersovereenkomsten inzake het parkeren op de openbare weg*, die van

toepassing zijn op motorvoertuigen, hun aanhangwagens of onderdelen. Deze wet is niet van toepassing op het halfmaandelijks beurtelings parkeren en de beperking van het langdurig parkeren ».

B.2.2. Artikel 15 van de wet van 22 december 2008 voegt een artikel 2 toe aan de wet van 22 februari 1965, dat bepaalt :

« Met het oog op de inning van de in artikel 1 bedoelde retributies, belastingen of parkeergelden, zijn de steden en gemeenten en haar concessiehouders en de autonome gemeentebedrijven gemachtigd om de identiteit van de houder van de nummerplaat op te vragen bij de overheid die belast is met de inschrijving van de voertuigen in overeenstemming met de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ».

B.2.3. Artikel 16 van de wet van 22 december 2008 voegt een artikel 3 toe aan de wet van 22 februari 1965, dat bepaalt :

« De in artikel 1 bedoelde retributies, belastingen of parkeergelden worden ten laste gelegd van de houder van de nummerplaat ».

Ten aanzien van het belang

B.3.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoeker bij de vernietiging van de bestreden bepalingen. Zijn belang zou niet verschillen van het belang dat eenieder erbij heeft dat de wettigheid in alle aangelegenheden in acht wordt genomen.

B.3.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat iedere natuurlijke persoon die een beroep tot vernietiging instelt doet blijken van een belang. Er is slechts een belang wanneer de bestreden bepaling de verzoekende partij rechtstreeks en ongunstig kan raken.

B.3.3. Ter staving van zijn belang voert de verzoeker aan dat hij zich reeds geruime tijd verzet tegen het inschakelen van private ondernemingen om het betaald parkeren op de openbare weg te beheren en te controleren en dat hij bovendien verwickeld is in een rechtszaak tegen een dergelijke private onderneming.

De verzoeker kan bijgevolg in zijn situatie rechtstreeks en ongunstig worden geraakt, temeer daar wordt aangevoerd dat de bestreden bepalingen sommige grondrechten zouden kunnen aantasten, meer bepaald het recht op de eerbiediging van het privéleven.

B.3.4. De exceptie wordt verworpen.

Ten aanzien van het eerste middel

B.4. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, en van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

B.5.1. Het voormelde artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, bepaalt sinds de wijziging ervan bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 :

« De aangelegenheden bedoeld in artikel [39] van de Grondwet zijn :

[...]

VIII. Wat de ondergeschikte besturen betreft :

1° de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen, met uitzondering van :

- de regelingen die krachtens de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen opgenomen zijn in de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen;

- de regelingen die opgenomen zijn in de artikelen 5, *5bis*, 70, 3° en 8°, 126, tweede en derde lid, en titel XI van de provinciewet;

- de regelingen die opgenomen zijn in de artikelen 125, 126, 127 en 132 van de nieuwe gemeentewet, voor zover zij de registers van de burgerlijke stand betreffen;

- de organisatie van en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, en de brandweer;

- de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen.

De gewesten oefenen deze bevoegdheid uit, onverminderd de artikelen 279 en 280 van de nieuwe gemeentewet.

De gemeenteraden of de provincieraden regelen alles wat van gemeentelijk of provinciaal belang is; zij beraadslagen en besluiten over elk onderwerp dat hen door de federale overheid of door de gemeenschappen is voorgelegd.

De provinciegouverneurs, de gouverneur en de vice-gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, de arrondissementscommissarissen en de adjunct-arrondissementscommissarissen worden benoemd en afgezet door de betrokken gewestregering, op eensluidend advies van de Ministerraad.

Wanneer een gemeenschaps- of gewestregering informatie opvraagt uit de registers van de burgerlijke stand, geeft de ambtenaar van de burgerlijke stand onmiddellijk gevolg aan dat verzoek; ».

B.5.2. Artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet bepaalt :

« De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.

Meer bepaald, en voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden, worden de volgende zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd :

1° alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen, hetgeen omvat de reiniging, de verlichting, de opruiming van hindernissen, het slopen of herstellen van bouwvallige gebouwen, het verbod om aan ramen of andere delen van gebouwen enig voorwerp te plaatsen dat door zijn val schade kan berokkenen, of om wat dan ook te werpen dat voorbijgangers verwondingen of schade kan toebrengen of dat schadelijke uitwasemingen kan veroorzaken; voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, valt zij niet onder de toepassing van dit artikel;

[...] ».

B.5.3. Artikel 6, § 4, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

« De Regeringen worden betrokken bij :

[...]

3^o het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, [...] ».

Volgens de parlementaire voorbereiding van die bepaling (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 21) betreft de « algemene politie » de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen, zoals :

- de politie over het wegverkeer;
- het algemeen reglement van de scheepvaartwegen;
- het politiereglement op de spoorwegen;
- de politie van het personenvervoer per tram, premetro, metro, autobus en autocar;
- de politie op de zeevaart en de luchtvaart.

B.6.1. Aan de gewesten wordt door artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, de principiële bevoegdheid toegewezen inzake de organieke wetgeving op de gemeenten. Daartoe behoren onder meer de regeling van de gemeentelijke instellingen, de organisatie van de gemeentelijke administratieve diensten en het statuut van het gemeentepersoneel (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, pp. 8 en 9).

B.6.2. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de aan hen toegewezen aangelegenheden. Behoudens andersluidende bepalingen heeft de bijzondere

wetgever het gehele beleid inzake de door hem toegewezen aangelegenheden aan de gemeenschappen en de gewesten overgedragen.

Tot de organisatie, bevoegdheid en werking van de gemeentelijke en provinciale instellingen behoren met name de vestiging en de invordering van de gemeente- en provinciebelastingen.

B.6.3. Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de voormelde bijzondere wet voorziet uitdrukkelijk erin dat « de organisatie van en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet » tot de bevoegdheid van de federale wetgever blijven behoren.

Aldus is de federale overheid niet alleen bevoegd voor de organisatie en de bevoegdheid van de geïntegreerde politiedienst op federaal en lokaal niveau zoals bedoeld in artikel 184 van de Grondwet, maar ook voor de algemene administratieve politie en de handhaving van de openbare orde op gemeentelijk vlak.

B.6.4. Inzake politie dient evenwel rekening te worden gehouden met het voormelde artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Uit die bepaling vloeit voort dat het aannemen van « de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer » een federale bevoegdheid is gebleven, ook al moeten de Gewestregeringen bij het ontwerpen ervan worden betrokken.

B.7.1. Tot de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer behoren de algemene reglementen die de Koning op grond van artikel 1 van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968 (hierna : Wegverkeerswet), vermag vast te stellen. Dat artikel maakt deel uit van hoofdstuk I, « Algemene reglementen », van de voormelde wet.

Ter uitvoering van die machtiging is het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer genomen. Luidens artikel 1, eerste lid, ervan geldt dat reglement « voor het verkeer op de openbare weg en het gebruik ervan, door voetgangers, voertuigen, trek-, last- of rijdieren en vee ». In artikel 2 worden

verschillende begrippen gedefinieerd. Titel II preciseert de verkeersregels. Titel III heeft betrekking op de verkeerstekens.

B.7.2. Naast de machtiging tot het vaststellen van algemene reglementen voorziet de Wegverkeerswet in de mogelijkheid tot het uitvaardigen van aanvullende reglementen. Zo belast artikel 2 bijvoorbeeld de gemeenteraden ermee reglementen vast te stellen die enkel gelden voor de op het grondgebied van hun gemeente gelegen openbare wegen. De artikelen 2, *2bis* en 3 van de Wegverkeerswet maken deel uit van hoofdstuk II, « Aanvullende reglementen ».

De aanvullende reglementen hebben aldus een bijzonder toepassingsgebied en strekken ertoe de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden. Uit hun aard zelf kunnen aanvullende verkeersreglementen geen regels van algemene politie bevatten.

B.7.3. De bestreden bepalingen voorzien in de mogelijkheid voor gemeenten om concessiehouders en autonome gemeentebedrijven in te schakelen bij het voeren van een lokaal parkeerbeleid. Het bestreden artikel 14 machtigt meer bepaald de gemeenten om parkeergelden te bepalen in het kader van concessies of beheersovereenkomsten inzake het parkeren op de openbare weg. Het bestreden artikel 15 machtigt de steden en gemeenten en hun concessiehouders en de autonome gemeentebedrijven om de identiteit van de houder van de nummerplaat op te vragen bij de overheid die is belast met de inschrijving van de voertuigen in overeenstemming met de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het bestreden artikel 16 bepaalt dat de retributies, belastingen of parkeergelden ten laste van de houder van de nummerplaat worden gelegd.

Zoals blijkt uit de inleidende zin van artikel 1 van de wet van 22 februari 1965, kan de door de bestreden bepalingen ingevoerde regeling inzake parkeergelden en inzake de inning en tenlastelegging daarvan, slechts toepassing vinden wanneer de gemeenteraden, overeenkomstig de wetgeving en de reglementen op de politie van het wegverkeer, reglementen inzake het parkeren vaststellen, die betrekking hebben op parkeren voor een beperkte tijd, het betaald parkeren en het parkeren op plaatsen voorbehouden aan houders van een gemeentelijke parkeerkaart.

B.7.4. Daaruit volgt dat de bestreden bepalingen, aangezien zij het domein van de aanvullende verkeersreglementen betreffen, tot de bevoegdheid van de gewesten behoren en de in het middel aangevoerde bepalingen schenden.

B.8. Het eerste middel is gegrond in zoverre het is afgeleid uit de schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

B.9. De verzoeker voert in het eerste middel ook aan dat artikel 15 van de wet van 22 december 2008 niet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State werd voorgelegd.

Het Hof is enkel bevoegd om de grondwettigheid van de inhoud van een wetskrachtige norm ten aanzien van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, de artikelen van titel II « De Belgen en hun rechten » en de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet na te gaan.

Die bevoegdheid staat het Hof niet toe te controleren of de formaliteiten voorafgaand aan de aanneming van die wetskrachtige norm in acht werden genomen.

B.10. Nu de overige middelen niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen zij niet te worden onderzocht.

B.11.1. Uit de vernietiging van de bestreden bepalingen volgt dat de wet van 22 februari 1965 onverkort van toepassing blijft in de redactie die aan de wijziging bij de wet van 22 december 2008 voorafgaat.

B.11.2. Met betrekking tot de toepassing van de wet van 22 februari 1965, vóór de vermelde wijziging, heeft het Hof van Cassatie in twee arresten van 29 mei 2009 geoordeeld :

« Door aan een particulier een concessie te geven voor de materiële organisatie van het betaald parkeren en hem de controle toe te vertrouwen van het naleven van het parkeerreglement, delegeert de gemeente niet haar bevoegdheid aan een derde maar beheert zij een openbare dienst op de wijze die haar het meest geschikt lijkt » (C.08.0129.N, punt 10).

« Uit het feit zelf dat krachtens de voormelde wet van 22 februari 1965 de gemeenteraden gemachtigd zijn parkeerheffingen uit te voeren en dat concessies vereist zijn om deze heffingen effectief uit te voeren wanneer de gemeente hiertoe niet de nodige administratieve sterkte heeft, vloeit voort dat de concessionaris de opdracht moet kunnen krijgen de parkeerheffingen te innen en de opbrengst hiervan te ontvangen voor rekening van de gemeente » (C.08.0129.N, punt 11).

« [Artikel 10 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, zoals van toepassing vóór zijn opheffing bij wet van 7 maart 2007] belet niet dat een gemeente bestuursdocumenten ter beschikking stelt van een vennootschap in zoverre dat nodig is om die vennootschap toe te laten de openbare dienst te verlenen, waartoe zij zich in het kader van een concessie van openbare dienst verbonden heeft » (C.08.0130.N, punt 7).

B.11.3. Daaruit volgt dat er geen aanleiding is om te onderzoeken of het aangewezen is de gevolgen van de vernietigde bepalingen te handhaven met toepassing van artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt de artikelen 14 tot 16 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I).

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 27 mei 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt