

Rolnummer 7414
Arrest nr. 104/2021 van 8 juli 2021

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 39, § 3, van het decreet van het Waalse Gewest van 18 oktober 2007 « betreffende de taxidiensten en de diensten van verhuur van wagens met chauffeur », gesteld door de Politierechtbank Henegouwen, afdeling Doornik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, de rechters P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman en M. Pâques, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus rechter T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 23 juni 2020, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 3 juli 2020, heeft de Politierechtbank Henegouwen, afdeling Doornik, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 39, § 3, van het decreet van 18 oktober 2007 betreffende de taxidiensten en de diensten van verhuur van wagens met chauffeur de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in zoverre het de politierechtbank niet de mogelijkheid biedt om de in paragraaf 1 ervan bedoelde geldboete gepaard te doen gaan met een uitstel, terwijl de overtreder het voordeel ervan zou kunnen verkrijgen indien hij wegens dezelfde feiten voor de correctionele rechtbank verscheen, teneinde de in artikel 38 van hetzelfde decreet bedoelde strafsancties opgelegd te krijgen ? ».

Het Waalse Gewest (vertegenwoordigd door zijn Regering), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Uyttendaele en Mr. P. Minsier, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 5 mei 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en T. Merckx-Van Goey te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij het Waalse Gewest, vertegenwoordigd door zijn Regering, binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 19 mei 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 19 mei 2021 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 het bodemgeschied*

Op 7 augustus 2018 beslist de door de Waalse Regering gemachtigde ambtenaar om, met toepassing van artikel 39, § 1, van het decreet van het Waalse Gewest van 18 oktober 2007 « betreffende de taxidiensten en de diensten van verhuur van wagens met chauffeur » (hierna : het decreet van 18 oktober 2007), een administratieve geldboete van 950 euro op te leggen aan een bvba die een collectieve taxidienst exploiteert in het Waalse Gewest wegens vier overtredingen. Het betreft :

- de ontstentenis van een vergunning voor de exploitatie van een collectieve taxidienst voor twee voertuigen die tot de voertuigvloot van de eisende partij behoren, met schending van artikel 30 van het decreet van 18 oktober 2007 en van artikel 138, § 1, 1°, van het besluit van de Waalse Regering van 3 juni 2009 « tot uitvoering van het decreet van 18 oktober 2007 betreffende de taxidiensten en de diensten voor de verhuur van voertuigen met chauffeur » (hierna : het besluit van 3 juni 2009);

- het ontbreken van een rittenblad op de maatschappelijke zetel, met schending van artikel 96, § 3, van het besluit van 3 juni 2009;

- het niet-aanbrengen, op het gecontroleerde voertuig, van een door de diensten van de Waalse Regering afgeleverd cirkelvormig identificatievignet, met schending van artikel 103 van het besluit van 3 juni 2009;

- het ontbreken, aan boord van een gecontroleerd voertuig, van het afschrift van de vergunning om een collectieve taxidienst te exploiteren en van het afschrift van het decreet van 18 oktober 2007, met schending van artikel 105 van het besluit van 3 juni 2009.

Op 31 augustus 2018 stelt de betrokken bvba tegen die beslissing een beroep in voor de Politierechtbank Henegouwen, afdeling Doornik.

Die is van oordeel dat rekening moet worden gehouden met de rechtspraak van het Hof met betrekking tot het parallelisme tussen de maatregelen tot individualisering van de straf en de maatregelen tot individualisering van de administratieve sanctie wanneer beide, op alternatieve wijze, aan de overtreder kunnen worden opgelegd voor dezelfde feiten.

Bijgevolg stelt zij de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Waalse Regering doet gelden dat geen van de grieven waarvoor de eisende partij voor de verwijzende rechter administratief is bestraft, het voorwerp van de prejudiciële vraag uitmaakt.

A.2. Zij voert aan dat de overtredingen met betrekking tot het bewaren van de rittenbladen (artikel 96, § 3, van het besluit van 3 juni 2009) en met betrekking tot de verplichting om identificatievignetten aan te brengen (artikel 103 van het besluit van 3 juni 2009) geen feiten betreffen die strafrechtelijk kunnen worden bestraft op grond van artikel 38 van het decreet van 18 oktober 2007.

Zij brengt in herinnering dat artikel 38, § 2, van het decreet van 18 oktober 2007 het toepassingsgebied *ratione personae* ervan beperkt tot diegenen die een andere overtreding begaan dan die welke in paragraaf 1 ervan worden beoogd of een overtreding begaan van de andere voorwaarden waarbij de exploitatievergunning is geregeld dan die welke in artikel 39 van dat decreet worden beoogd.

Zij merkt op dat artikel 39, § 1, van het decreet van 18 oktober 2007 met name verwijst naar artikel 31, § 1, 2° tot 6°, van hetzelfde decreet, waarin de voorwaarden voor de exploitatie van de collectieve taxidiensten worden opgesomd die de Regering dient te bepalen, met name de verplichting om de rittenbladen te bewaren en de verplichting om identificatievignetten aan te brengen.

Zij leidt daaruit af dat de overtredingen van die twee verplichtingen worden beoogd in artikel 39 van het decreet van 18 oktober 2007 en dus niet het voorwerp van strafsancities kunnen uitmaken.

Volgens de Waalse Regering vloeit daaruit voort dat die twee overtredingen buiten de omvang van de prejudiciële vraag vallen.

A.3. De Waalse Regering doet eveneens gelden dat artikel 30 van het decreet van 18 oktober 2007 het exploiteren van een collectieve taxidienst zonder vergunning strafrechtelijk strafbaar stelt, terwijl artikel 138 van het besluit zulks aanmerkt als een administratieve overtreding. Zij is van mening dat een hypothetische discriminatie haar oorsprong dus zou vinden in het uitvoeringsbesluit, aangezien het dat besluit is dat een gedrag dat het decreet enkel gepaard doet gaan met strafsancities, aanmerkt als een administratieve overtreding.

Zij leidt daaruit af dat de in het geding zijnde bepaling niet onbestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.1. Artikel 39, § 3, van het decreet van het Waalse Gewest van 18 oktober 2007 « betreffende de taxidiensten en de diensten van verhuur van wagens met chauffeur » (hierna : het decreet van 18 oktober 2007) bepaalt :

« De overtreder beschikt over het recht om in beroep te gaan tegen de beslissing om de geldboete op te leggen. Dat beroep wordt op straffe van uitsluiting ingediend binnen de maand na kennisgeving van de beslissing om de geldboete op te leggen, via een verzoekschrift voor de politierechtbank volgens de burgerrechtelijke procedure.

Het beroep voor de politierechtbank is een voorziening met volle rechtsmacht. Het is opschortend. Tegen het vonnis van de rechtbank is geen hoger beroep mogelijk ».

Het betreft de in het geding zijnde bepaling.

B.2. De eisende partij voor de verwijzende rechter wordt verweten verschillende verplichtingen te hebben geschonden die zijn opgelegd bij het decreet van 18 oktober 2007 en bij het besluit van de Waalse Regering van 3 juni 2009 « tot uitvoering van het decreet van 18 oktober 2007 betreffende de taxidiensten en de diensten voor de verhuur van voertuigen met chauffeur » (hierna : het besluit van 3 juni 2009).

B.3.1. Artikel 30 van het decreet van 18 oktober 2007 bepaalt :

« Niemand mag zonder toelating van de Regering een collectieve taxidienst met één of meerdere voertuigen uitbaten op het grondgebied van het Waalse Gewest ».

B.3.2. Artikel 31, § 1, 3^o en 5^o, van hetzelfde decreet bepaalt :

« De voorwaarden voor de uitbating van de collectieve taxidiensten worden door de Regering bepaald. Daarin wordt minstens de toepassing van volgende voorwaarden vastgelegd :

[...]

3^o het voertuig moet een dagelijks ritblad aan boord hebben waarop alle gegevens opgenomen worden in verband met de verplaatsingen van het voertuig;

[...]

5° het voertuig moet uitgerust zijn met een kenteken aangebracht vooraan en achteraan; ».

B.4.1. Bij het besluit van 3 juni 2009 worden, met name, met toepassing van artikel 31, § 1, van het decreet van 18 oktober 2007, de voorwaarden voor de exploitatie van de taxidiensten bepaald.

B.4.2. Artikel 96, § 3, van het besluit van 3 juni 2009 maakt deel uit van de bepalingen die de exploitatievoorwaarden betreffende de chauffeurs vaststellen. Het legt met name de verplichting op om de rittenbladen gedurende drie jaar na de datum van gebruik op de maatschappelijke zetel van de exploitant te bewaren.

B.4.3. Bij artikel 103 van het besluit van 3 juni 2009 wordt de verplichting opgelegd om een door de diensten van de Regering afgeleverd cirkelvormig identificatievignet aan te brengen aan de rechtervoorzijde en achteraan op elk voertuig bestemd voor de exploitatie van een collectieve taxidienst.

Artikel 105 van het besluit van 3 juni 2009 bepaalt dat elk voertuig in dienst een afschrift van het vergunningsdocument en van het bijgevoegde attest, afgegeven door de diensten van de Regering, en een afschrift van de regelgeving betreffende de taxidiensten en de diensten voor de verhuur van voertuigen met chauffeur aan boord moet hebben.

B.5. Bij artikel 38 van het decreet van 18 oktober 2007 worden de strafsancities bepaald die van toepassing zijn op de overtredingen van sommige bepalingen van het decreet, terwijl artikel 39, § 1, ervan de Waalse Regering ertoe machtigt de administratieve sancties vast te stellen die van toepassing zijn op de overtredingen van andere bepalingen van het decreet en van de uitvoeringsbesluiten ervan.

B.6.1. Die twee bepalingen werden gewijzigd tijdens de parlementaire voorbereiding.

Artikel 38, § 1, van het voorontwerp van decreet, dat aanleiding heeft gegeven tot het decreet van 18 oktober 2007, bepaalde met name de strafsancities die van toepassing zijn bij

het exploiteren van een collectieve taxidienst. Artikel 38, § 2, van het voorontwerp van decreet voorzag erin dat diegenen die een andere overtreding van het decreet dan die welke in paragraaf 1 zijn bedoeld, een overtreding van de uitvoeringsbesluiten ervan of een overtreding van de voorwaarden van de exploitatievergunning begingen, konden worden gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van 1 euro tot 250 euro of met een van die straffen alleen (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2006-2007, nr. 640/1, p. 36).

Artikel 39, § 1, van het voorontwerp van decreet machtigde de Waalse Regering ertoe administratieve geldboetes vast te stellen « voor elke administratieve overtreding begaan door de personen bedoeld in het voorliggend decreet of in de uitvoeringsbesluiten ervan » (*ibid.*).

B.6.2. Die twee bepalingen werden gewijzigd ingevolge het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 15 mei 2007 (nr. L.42.768/4) waarin met name nadrukkelijk erop werd gewezen dat het onderscheid tussen de strafrechtelijke overtredingen en de administratieve overtredingen niet duidelijk bleek uit het voorontwerp, zodat de toepassingsgebieden van beide bepalingen konden samenvallen en het beginsel *non bis in idem* van toepassing kon zijn (*ibid.*, pp. 20-22).

Uit de ingevolge dat advies doorgevoerde wijzigingen vloeit voort dat de toepassingsgebieden van de artikelen 38 en 39 van het decreet van 18 oktober 2007 niet meer samenvallen.

B.7. Artikel 38, § 1, van het decreet van 18 oktober 2007 bepaalt dat zij die zonder vergunning een collectieve taxidienst exploiteren, worden gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van 10 euro tot 250 euro of met slechts één van die straffen. Artikel 38, § 2, van het decreet van 18 oktober 2007 bepaalt dat zij die een andere overtreding begaan dan die welke worden bedoeld in paragraaf 1 van hetzelfde artikel of een overtreding van de andere voorwaarden van de exploitatievergunning dan die welke in artikel 39 van dat decreet worden bedoeld, worden gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van 1 euro tot 250 euro of met slechts één van die straffen, onverminderd schadevergoeding indien daartoe aanleiding bestaat.

In tegenstelling tot hetgeen in het voorontwerp van decreet was bedoeld, kunnen de overtredingen van de uitvoeringsbesluiten van het decreet dus niet het voorwerp van

strafrechtelijke vervolgingen uitmaken. Bovendien worden de overtredingen van de voorwaarden van de exploitatievergunning enkel strafrechtelijk strafbaar gesteld voor zover het geen in artikel 39 van het decreet bedoelde voorwaarden betreft.

B.8. Artikel 39, § 1, van het decreet van 18 oktober 2007 bepaalt :

« Er kunnen door de daartoe door de Regering gemachtigde ambtenaar administratieve geldboetes opgelegd worden voor elke overtreding van artikel 19, § 1, 2° tot 10°, en van artikel 31, § 1, 2° tot 6°, en van artikel 34, evenals van de uitvoeringsbesluiten van dit decreet.

De Regering bepaalt het bedrag van de administratieve geldboetes, evenals de termijn en de regels voor de betaling ervan. Ze mogen niet meer bedragen dan 500 euro ».

Daaruit vloeit voort dat de overtredingen van de uitvoeringsbesluiten van het decreet van 18 oktober 2007 kunnen worden bestraft met administratieve geldboetes waarvan het bedrag wordt bepaald door de Waalse Regering. Bovendien maken de overtredingen van artikel 30 van hetzelfde decreet, dat de exploitatie van een collectieve taxidienst zonder vergunning verbiedt, geen deel uit van die welke gepaard kunnen gaan met administratieve sancties.

B.9.1. Bij het besluit van 3 juni 2009 worden verschillende gedragingen aangemerkt als administratieve overtredingen en worden de daarmee samenhangende geldboetes vastgesteld.

B.9.2. Artikel 138 van dat besluit bepaalt :

« § 1. Overtredingen van het type A begaan door een uitbater :

1° elke uitbating van een taxidienst, een dienst voor de verhuur van voertuigen met chauffeur, een collectieve taxidienst zonder effectieve vergunning afgeleverd door de bevoegde overheid;

[...]

§ 2. Overtredingen van het type B begaan door een chauffeur :

1° elke overtreding van de uitbatingsvoorwaarden betreffende de chauffeurs;

[...]

§ 3. Overtredingen van het type C begaan, al naar gelang van het geval, hetzij door de uitbater, hetzij door de chauffeur :

1° elke overtreding van de uitbatingsvoorwaarden betreffende de voertuigen;

2° elke overtreding van artikel 19, § 1, 2°, 6°, 8°, 9° en 10°, van het decreet en van artikel 31, § 1, 4°, 5° en 6°, van het decreet.

[...] ».

B.9.3. Artikel 139 van hetzelfde besluit voorziet in verschillende geldboetes naar gelang van het soort van begane administratieve overtreding.

Ten gronde

B.10.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 39, § 3, van het decreet van 18 oktober 2007 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het de politierechtbank niet de mogelijkheid biedt om de in artikel 39, § 1, van hetzelfde decreet bedoelde administratieve geldboete gepaard te doen gaan met een uitstel, terwijl de overtreder het voordeel ervan zou kunnen verkrijgen indien de correctionele rechtbank hem een strafsanctie oplegde wegens dezelfde feiten, met toepassing van artikel 38 van hetzelfde decreet.

B.10.2. Die vraag is gebaseerd op de vaststelling dat de eisende partij voor de verwijzende rechter op een alternatieve wijze zou kunnen worden gestraft, dat wil zeggen dat zij, voor dezelfde feiten, ofwel naar de correctionele rechtbank zou kunnen worden verwezen, ofwel een administratieve sanctie opgelegd zou kunnen krijgen waartegen zij beroep kan instellen voor een rechter die geen uitspraak doet als strafgerecht.

B.11. Wanneer de dader van een zelfde feit op een alternatieve wijze kan worden gestraft, heeft het Hof geoordeeld dat in beginsel een parallellisme moet bestaan tussen de maatregelen tot individualisering van de straf : wanneer, voor dezelfde feiten, de strafrechter 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 rechtbank, waarbij het beroep tegen de beslissing om een administratieve sanctie op te leggen aanhangig is gemaakt, in beginsel over dezelfde mogelijkheden tot individualisering van de straf beschikken.

B.12. Bijgevolg dient te worden bepaald of de in het geding zijnde overtredingen op een alternatieve wijze kunnen worden bestraft.

B.13. De eerste overtreding waarvoor de eisende partij voor de verwijzende rechter werd bestraft, is de ontstentenis van een vergunning voor de exploitatie van een collectieve taxidienst voor twee voertuigen die tot haar voertuigvloot behoren, met schending van artikel 30 van het decreet van 18 oktober 2007 en van artikel 138, § 1, 1^o, van het besluit van 3 juni 2009.

B.14.1. Bij artikel 30 van het decreet van 18 oktober 2007 wordt aan eenieder die een collectieve taxidienst op het grondgebied van het Waalse Gewest exploiteert, de verplichting opgelegd om over een vergunning van de Waalse Regering te beschikken. Artikel 38, § 1, van hetzelfde decreet bepaalt dat bij het niet nakomen van die verplichting een strafsanctie wordt opgelegd.

B.14.2. De gedragingen waarvoor een administratieve sanctie kan worden opgelegd, worden beoogd in artikel 39, § 1, van het decreet. Bij die bepaling wordt de exploitatie van een collectieve taxidienst zonder vergunning niet als een administratieve overtreding aangemerkt.

B.14.3. Daaruit vloeit voort dat het decreet van 18 oktober 2007 zij die een collectieve taxidienst zonder vergunning exploiteren, niet op een alternatieve wijze bestraft met een strafsanctie of met een administratieve sanctie. De enige sanctie waarin het decreet voor die overtreding voorziet, is een strafsanctie.

De administratieve sanctie die is uitgesproken ten aanzien van de eisende partij wegens de eerste vastgestelde overtreding, is uitsluitend gebaseerd op artikel 138, § 1, 1^o, van het besluit van 3 juni 2009. Die overtreding wordt bestraft met een administratieve geldboete van 500 euro bij artikel 139, § 1, van hetzelfde besluit.

B.15.1. Artikel 39, § 1, van het decreet van 18 oktober 2007, beoogt, enerzijds, de overtredingen van een reeks limitatief opgesomde bepalingen, waarvan artikel 30 van het decreet geen deel uitmaakt, en, anderzijds, de overtredingen van de uitvoeringsbesluiten van

het decreet. Daaruit volgt dat die bepaling niet kan worden geïnterpreteerd als een machtiging om de schending van de bepalingen van het decreet van 18 oktober 2007 die daarin niet expliciet wordt beoogd, als een administratieve overtreding aan te merken, *a fortiori* wanneer de schending van die bepalingen gepaard gaat met strafsancities bij artikel 38 van het decreet.

Zoals in B.5 tot B.7 is vermeld, heeft de decreetgever, ingevolge het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, het toepassingsgebied van de artikelen 38 en 39, § 1, onderscheiden teneinde te vermijden dat dezelfde feiten het voorwerp van strafsancities en van administratieve sancties kunnen uitmaken, zij het op een alternatieve wijze.

B.15.2. Daaruit vloeit voort dat, met toepassing van het decreet van 18 oktober 2007, de exploitatie van een collectieve taxidienst zonder vergunning van de Waalse Regering enkel met strafsancities kan worden bestraft.

B.15.3. Het behoort niet tot de bevoegdheid van het Hof, maar wel tot die van de verwijzende rechter om op basis van artikel 159 van de Grondwet de niet-conformiteit van het besluit van 3 juni 2009 met de decretale machtiging die voortvloeit uit artikel 39, § 1, af te keuren.

B.16.1. De tweede, derde en vierde overtreding die door de eisende partij zijn begaan, worden uitsluitend bestraft met administratieve sancties.

B.16.2. In tegenstelling tot hetgeen de Waalse Regering aanvoert, beoogt artikel 31, § 1, 3°, van het decreet van 18 oktober 2007 het bewaren van het rittenblad aan boord van het voertuig, terwijl de verplichting om het rittenblad op de maatschappelijke zetel te bewaren wordt opgelegd bij artikel 96, § 3, van het besluit van 3 juni 2009. Bij artikel 138, § 2, 1°, van het besluit van 3 juni 2009 wordt de schending van die laatste bepaling aangemerkt als een administratieve overtreding.

Bij artikel 103 van het besluit van 3 juni 2009 wordt de verplichting opgelegd om op het voertuig een door de diensten van de Waalse Regering afgeleverd cirkelvormig identificatievignet aan te brengen. De aanwezigheid van een afschrift van de vergunning voor het exploiteren van een collectieve taxidienst en van een afschrift van het decreet van 18 oktober 2007 aan boord van het voertuig wordt opgelegd bij artikel 105 van het besluit van

3 juni 2009. Bij artikel 138, § 3, 1^o, van het besluit van 3 juni 2009 wordt de schending van die twee bepalingen aangemerkt als een administratieve overtreding.

B.17. Uit de uiteenzettingen die voorafgaan, blijkt dat geen van de overtredingen die in de voor de verwijzende rechter hangende zaak in het geding zijn, op een alternatieve wijze kan worden bestraft met een strafsanctie of met een administratieve sanctie met toepassing van het decreet van 18 oktober 2007.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 39, § 3, van het decreet van het Waalse Gewest van 18 oktober 2007 « betreffende de taxidiensten en de diensten van verhuur van wagens met chauffeur » schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 8 juli 2021.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût