



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 61/2022
van 5 mei 2022
Rolnummer : 7496**

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 29, 31, § 3, 45, tweede lid, en 47 van de wet van 27 april 2018 « op de politie van de spoorwegen », gesteld door de Politierechtbank Henegouwen, afdeling Charleroi.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters en E. Bribosia, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus rechter R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 5 januari 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 19 januari 2021, heeft de Politierechtbank Henegouwen, afdeling Charleroi, de vijf volgende prejudiciële vragen gesteld, waarvan de derde, de vierde en de vijfde door het Hof bij beschikking van 27 januari 2021 werden geherformuleerd :

« 1. Schendt artikel 31, § 3, van de wet van 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet 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 toepassing van een administratieve geldboete die is verhoogd tot een bedrag van 500 euro, niet onderwerpt aan het bestaan van een definitieve voorafgaande administratieve geldboete, die met andere woorden niet langer het voorwerp uitmaakt van een beroep of daarvoor niet meer vatbaar is ?

2. Schenden de artikelen 29 en 47 van de wet van 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen al dan niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in die zin geïnterpreteerd dat de rechter bij wie een beroep is ingesteld tegen een

administratieve sanctie, een administratieve geldboete niet kan verminderen tot onder het wettelijk vastgestelde bedrag om rekening te houden met verzachtende omstandigheden ?

3. Schendt artikel 45, tweede lid, van de wet van 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en/of artikel 4, lid 1, van het Zevende Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in die zin geïnterpreteerd dat het enkel van toepassing is op overtredingen van verschillende aard die op dezelfde dag naar aanleiding van een zelfde feit zijn begaan ?

Schendt artikel 45, tweede lid, van de wet van 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in voorkomend geval in samenhang gelezen met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en/of artikel 4, lid 1, van het Zevende Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in die zin geïnterpreteerd dat het van toepassing kan zijn op overtredingen van dezelfde aard of van verschillende aard, ongeacht of die overtredingen op dezelfde datum dan wel op verschillende data werden begaan ?

4. Schenden de artikelen 29 en 47 van de wet van 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen al dan niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in die zin geïnterpreteerd dat de rechter bij wie een beroep is ingesteld tegen een administratieve sanctie die is uitgesproken ten aanzien van de overtreder van die wet, niet de mogelijkheid heeft hem een opschorting van de uitspraak toe te kennen, terwijl de strafrechter over die mogelijkheid beschikt wanneer hij uitspraak doet over de strafvervolging die is ingesteld wegens soortgelijke of identieke strafbare feiten ?

5. Schenden de artikelen 29 en 47 van de wet van 27 april 2018 op de politie van de spoorwegen al dan niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in die zin geïnterpreteerd dat de rechter bij wie een beroep is ingesteld tegen een administratieve sanctie die is uitgesproken ten aanzien van de overtreder van die wet, niet de mogelijkheid heeft hem een uitstel toe te kennen, terwijl de strafrechter over die mogelijkheid beschikt wanneer hij uitspraak doet over de strafvervolging die is ingesteld wegens soortgelijke of identieke strafbare feiten ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de nv van publiek recht « Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen » (NMBS), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. G. Kuyper, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacobowitz en Mr. C. Caillet, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 8 december 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers M. Pâques en D. Pieters te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij 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 22 december 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 22 december 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 bodemgeschil

Tussen 8 november 2018 en 6 februari 2019 heeft N.F. elfmaal gereisd aan boord van treinen van de nv van publiek recht « Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen » (hierna : de NMBS) zonder over een geldig vervoerbewijs te beschikken. Omdat hij het tarief aan boord van het voertuig niet heeft betaald, werd hij verzocht het forfaitaire bedrag van 75 euro per traject dat zonder vervoerbewijs werd afgelegd, te betalen.

Tussen 6 februari 2019 en 25 februari 2019 worden vaststellingen van overtreding opgesteld voor zeven van de voormelde feiten.

Tussen 12 en 25 februari 2019 brengt de bestraffende beambte van de NMBS die vaststellingen van overtreding ter kennis van N.F. en informeert hij hem over zijn beslissing om de administratieve sanctieprocedure in te leiden.

Op 26 februari 2019 verzoekt N.F. om een afbetalingsplan voor de elf forfaitaire vergoedingen die hij dient te betalen.

Op 1 maart 2019 stemt de NMBS in met een afbetalingsplan met betrekking tot de vier overtredingen waarvoor de administratieve sanctieprocedure niet werd ingeleid.

Tussen 6 en 17 juni 2019 beslist de bestraffende beambte van de NMBS om zeven administratieve geldboetes op te leggen aan N.F.

N.F. stelt bij de Politierechtbank Henegouwen, afdeling Charleroi, een beroep in dat is gericht tegen die zeven geldboetes, teneinde de opschorting van de uitspraak en, in ondergeschikte orde, de vermindering van de geldboetes te vragen.

De Politierechtbank is van oordeel dat artikel 31, § 3, tweede lid, van de wet van 27 april 2018 « op de politie van de spoorwegen » (hierna : de wet van 27 april 2018), dat de sanctie vaststelt die van toepassing is in geval van herhaling, aanleiding kan geven tot een verhoogde geldboete voor een tweede overtreding zelfs vooraleer een administratieve sanctie definitief is geworden voor de eerste overtreding.

Volgens haar kan die bepaling aanleiding geven tot een gelijke behandeling van personen die zich in verschillende situaties bevinden, namelijk, enerzijds, de persoon aan wie, nadat hij heeft gereisd zonder over een geldig vervoerbewijs te beschikken en zonder zijn situatie in orde te brengen, een eerste definitieve administratieve sanctie opgelegd krijgt en hetzelfde gedrag herhaalt na die eerste sanctie en, anderzijds, de persoon die, zoals N.F., nadat hij heeft gereisd zonder over een geldig vervoerbewijs te beschikken en zonder zijn situatie in orde te brengen, hetzelfde gedrag herhaalt vooraleer hem een eerste definitieve administratieve sanctie wordt opgelegd.

Zij stelt dan ook de eerste prejudiciële vraag.

De Politierechtbank is eveneens van oordeel dat de bijzondere situatie van N.F. en de herhaling van een zelfde gedrag elementen zijn die de toepassing van maatregelen tot individualisering van de sanctie zouden kunnen verantwoorden. Bovendien had N.F., bij gebrek aan een afbetalingsplan, het voorwerp van strafvervolging kunnen uitmaken, aangezien die mogelijk is vanaf de tiende overtreding. De Rechtbank doet eveneens gelden dat de met toepassing van de wet van 27 april 2018 uitgesproken administratieve geldboetes een strafrechtelijk karakter hebben in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aangezien de rechter bij wie strafvervolging met betrekking tot de overtredingen van artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018 wordt ingesteld, rekening kan houden met verzachtende omstandigheden, een sanctie kan uitspreken die gepaard gaat met uitstel of de uitspraak kan opschorten, vraagt de Politierechtbank zich af of er een onverantwoord verschil in behandeling bestaat tussen de personen die via strafrechtelijke weg worden bestraft en die welke via administratieve weg worden bestraft.

Zij stelt dan ook de tweede, vierde en vijfde prejudiciële vraag.

Ten slotte zou artikel 45, tweede lid, van de wet van 27 april 2018, in de interpretatie die de partijen eraan geven, enkel van toepassing zijn wanneer meerdere overtredingen van verschillende aard worden begaan naar aanleiding van een zelfde traject. De Politierechtbank leidt daaruit af dat de personen die meerdere overtredingen van dezelfde aard op dezelfde datum begaan en die welke, zoals N.F., meerdere overtredingen, al dan niet van dezelfde aard, op meerdere verschillende data begaan, verschillend worden behandeld ten opzichte van de personen die meerdere verschillende overtredingen op dezelfde datum begaan, aangezien enkel die laatstgenoemden het bij artikel 45, tweede lid, van de wet van 27 april 2018 ingevoerde maximumbedrag zouden genieten.

Zij stelt dus de derde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Wat betreft de eerste prejudiciële vraag

A.1.1. Volgens de Ministerraad maakt het loutere feit dat bepaalde personen een eerste definitieve sanctie opgelegd kregen terwijl dat voor anderen niet het geval was, het niet mogelijk te oordelen dat de twee groepen van personen die in het kader van de eerste prejudiciële vraag met elkaar worden vergeleken, zich ten aanzien van de beschouwde norm in essentieel verschillende situaties bevinden. Ter ondersteuning van dat standpunt doet hij gelden dat de twee beoogde categorieën van personen een overtreding van artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018, aangezien zij reisden zonder over een vervoerbewijs te beschikken, dat zij dat gedrag hebben herhaald in de loop van de 365 dagen die erop zijn gevolgd, dat vaststellende beambten vaststellingen hebben gedaan van de overtredingen, dat die vaststellingen gelden tot het bewijs van het tegendeel, overeenkomstig artikel 25, § 1, van de wet van 27 april 2018, en dat de betrokken personen hun situatie niet in orde hebben gebracht met toepassing van artikel 32 van de wet van 27 april 2018.

A.1.2. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de gelijke behandeling van de twee betrokken categorieën van personen redelijk verantwoord is.

Hij somt de juridische waarborgen op die het beslissingsproces omringen dat leidt tot het uitspreken van een sanctie wegens administratieve herhaling. De wet van 27 april 2018 bepaalt dat de vaststelling van de overtreding, die wordt opgesteld door een beëdigd beambte en geldt tot het bewijs van het tegendeel, wordt gericht aan de bestraffende beambte. Indien hij meent dat een administratieve procedure moet worden ingesteld, licht de bestraffende beambte de overtreder in over de feiten die hem worden verweten, over de kwalificatie ervan, over de sanctie waaraan hij zich blootstelt en over de mogelijkheid om zijn verweermiddelen te doen gelden binnen een termijn van 30 dagen. De bestraffende beambte mag de administratieve sanctie pas opleggen nadat hij de verweermiddelen van de overtreder heeft onderzocht of, indien die zich niet heeft verdedigd, bij het verstrijken van de termijn van 30 dagen. De sanctie moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd. Zij moet door de bestraffende

beambte zijn aangenomen binnen een termijn van maximaal één jaar vanaf de vaststelling. Er kan schorsend beroep tegen worden ingesteld voor de bevoegde politierechtbank.

Hij brengt in herinnering dat artikel 31, § 3, derde lid, van de wet van 27 april 2018 tot doel heeft de personen die reizen zonder over een vervoerbewijs te beschikken, te ontraden om dat gedrag te herhalen. Volgens de Ministerraad wordt uit de termijnen van de administratieve procedure afgeleid dat een definitieve administratieve sanctie, in de meerderheid van de gevallen, niet zou kunnen worden opgelegd voor de eerste overtreding die is vastgesteld binnen de termijn van 365 dagen, bedoeld in artikel 31, § 3, derde lid, van de wet van 27 april 2018, en dat een verhoogde geldboete wegens administratieve herhaling bijgevolg niet zou kunnen worden uitgesproken indien vereist was dat een eerste administratieve sanctie definitief is geworden vooraleer een verhoogde geldboete kan worden uitgesproken. Daaruit zou voortvloeien dat artikel 31, § 3, derde lid, van de wet van 27 april 2018 elk nuttig effect zou verliezen en dat het met die bepaling nagestreefde doel niet zou kunnen worden bereikt.

De Ministerraad is eveneens van mening dat, indien het bestaan van een eerste definitieve sanctie zou worden vereist vooraleer toepassing kan worden gemaakt van artikel 31, § 3, derde lid, zulks ertoe zou kunnen leiden dat voor de politierechtbank beroepen worden ingesteld die enkel zijn bestemd om te vermijden dat een eerste sanctie definitief wordt binnen de termijn van één jaar. Het doel van de wet van 27 april 2018 dat erin bestaat de werkoverlast te verlichten voor het parket en voor de rechtbanken, zou dan niet worden bereikt.

A.1.3. De Ministerraad voert bovendien aan dat de bepaling waarop de eerste prejudiciële vraag betrekking heeft, de beginselen van het vermoeden van onschuld en van de inachtneming van de rechten van de verdediging, gewaarborgd door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet schendt, aangezien de administratieve sanctie pas kan worden uitgesproken na afloop van een procedure die in dat opzicht met alle waarborgen is omringd.

De Ministerraad verwijst naar de rechtspraak van het Hof volgens welke het beginsel van het vermoeden van onschuld niet in de weg staat aan de invoering van een wettelijk vermoeden, mits het bewijs van het tegendeel kan worden geleverd (arresten nrs. 27/2000 van 21 maart 2000 en 81/2003 van 11 juni 2003). Hij leidt daaruit af dat, zelfs indien wordt geoordeeld dat het opleggen van een verhoogde geldboete wegens administratieve herhaling een vermoeden van juistheid van de eerste sanctie zou uitmaken, dat vermoeden artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens daarom niet zou schenden, aangezien het van toepassing zou zijn op overtredingen die worden gekenmerkt door de herhaling ervan en aangezien het mogelijk zou zijn om het te weerleggen in het kader van een beroep voor de politierechtbank.

A.2.1. De NMBS, verwerende partij voor de verwijzende rechter, voert aan dat het definitieve karakter van een administratieve geldboete geen noodzakelijke voorafgaande voorwaarde is om te oordelen dat er administratieve herhaling is, aangezien een dergelijke geldboete pas wordt opgelegd na afloop van een administratieve procedure tijdens welke de overtreder zijn verweermiddelen kan doen gelden en aangezien die procedure slechts wordt gevoerd in het geval waarin de door de klantendienst van de NMBS gevoerde minnelijke procedure op niets is uitgelopen. Zij leidt daaruit af dat de overtreder alle tijd heeft gehad om zich bewust te worden van zijn situatie en om ze in orde te brengen. Zij is van mening dat het doel dat erin bestaat administratieve herhaling te ontraden, niet kan worden bereikt indien het bestaan van een eerste definitieve sanctie noodzakelijk zou zijn opdat een sanctie voor een hoger bedrag kan worden uitgesproken. Zij merkt eveneens op dat de administratie een onregelmatige administratieve geldboete kan intrekken.

A.2.2. De NMBS doet eveneens gelden dat in het verwijzingsvonnis niet wordt vermeld waarin de aantasting van de rechten van de verdediging en van het vermoeden van onschuld zou bestaan. Zij is van mening dat een administratieve beslissing die de rechten van de verdediging en het vermoeden van onschuld zou schenden, volkomen nietig zou zijn, zonder dat een beroep moet worden gedaan op de arbitrage van het Hof.

Wat betreft de tweede, vierde en vijfde prejudiciële vraag

A.3.1. De Ministerraad merkt op dat de tweede, vierde en vijfde prejudiciële vraag berusten op de vaststelling dat, bij gebrek aan een afbetalingsplan, de bijzondere situatie van de eisende partij voor de verwijzende rechter aanleiding had kunnen geven tot strafvervolging in het kader waarvan die laatste een sanctie die lager is dan het wettelijke minimum in geval van verzachtende omstandigheden, een uitstel of een opschorting van de uitspraak had kunnen genieten.

Volgens hem kunnen de overtredingen van artikel 15, 1°, van de wet van 27 april 2018 niet het voorwerp van alternatieve sancties uitmaken, aangezien de negen eerste overtredingen uitsluitend worden bestraft met administratieve sancties, terwijl dat vanaf de tiende overtreding die binnen een termijn van twaalf maanden wordt begaan, enkel in strafsancities wordt voorzien. Hij is van mening dat er dus geen sprake is van een verschil in behandeling tussen vergelijkbare situaties.

A.3.2. De Ministerraad brengt in herinnering dat uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat de keuze van de wetgever om een bepaald gedrag te bestraffen door een strafsancie of een administratieve sancie op te leggen, op zich geen discriminatie uitmaakt (arresten nrs. 119/2009, 42/2009, 67/2007). Hij leidt daaruit af dat de keuze om een strafsancie op te leggen vanaf de tiende overtreding niet discriminerend is, aangezien het een meer ontradende sancie betreft.

A.3.3. Hij is eveneens van mening dat uit de rechtspraak van het Hof (met name uit de voormelde arresten nrs. 119/2009 en 42/2009) voortvloeit dat het feit dat de in de wet van 27 april 2018 bedoelde administratieve sancities kunnen worden beschouwd als sancities van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet tot gevolg heeft dat noodzakelijkerwijs zou moeten worden voorzien in maatregelen tot individualisering van de straf die identiek zijn aan die welke een strafrechtelijk vervolgde persoon zou kunnen genieten.

A.3.4. In ondergeschikte orde, indien het Hof zou oordelen dat de wetgever heeft voorzien in een mechanisme van alternatieve sancities voor de overtredingen van artikel 15, 1°, van de wet van 27 april 2018, verzoekt de Ministerraad het Hof om te redeneren naar analogie met het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 61.675/4 van 11 juli 2017 over het voorontwerp van wet dat aanleiding heeft gegeven tot de wet van 27 april 2018. Artikel 30 van de wet van 27 april 2018 voorziet in een mechanisme van alternatieve sancities zonder dat mechanisme gepaard te doen gaan met maatregelen tot individualisering. De Raad van State heeft geoordeeld dat die ontstentenis van maatregelen tot individualisering verantwoord leek, aangezien de administratieve sancities kunnen worden uitgesproken door beamtben van private ondernemingen die de spoorwegen exploiteren in het kader van de liberalisering van het spoor en aangezien de beslissingen uitgaan van verschillende beamtben, zodat een homogeen beleid moeilijker wordt gemaakt.

A.3.5. In uiterst ondergeschikte orde doet de Ministerraad gelden dat, indien die verantwoording het Hof niet zou overtuigen, het mogelijk zou zijn te oordelen dat de wet van 27 april 2018 in die zin kan worden geïnterpreteerd dat zij de rechter die bevoegd is om een administratieve sancie uit te spreken, niet verhindert om verzachtende omstandigheden in aanmerking te nemen.

Hij brengt eveneens in herinnering dat, zelfs wanneer het Hof oordeelt dat er een parallellisme moet bestaan tussen de strafvervolgning en de administratieve vervolgning, het van oordeel is dat de onmogelijkheid, voor de rechter bij wie een beroep tegen een administratieve sancie is ingesteld, om de uitspraak op te schorten niet discriminerend is (arrest nr. 112/2014 van 17 juli 2014). Hij is van mening dat de opschorting van de uitspraak niet verzoenbaar is met een rechtspleging met betrekking tot een administratieve sancie.

Ten slotte voert hij aan dat uit het voormelde arrest nr. 112/2014 blijkt dat het enkel aan de wetgever staat te bepalen onder welke voorwaarden een uitstel zou moeten kunnen worden uitgesproken door de rechter die bevoegd is om een administratieve sancie uit te spreken en dat de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet die voortvloeit uit de onmogelijkheid voor die rechter om het uitstel uit te spreken, niet haar oorsprong zou vinden in de bepalingen die het voorwerp van de prejudiciële vraag uitmaken, maar wel in een lacune in de wet van 27 april 2018, zodat de vijfde prejudiciële vraag in alle gevallen ontkennend dient te worden beantwoord.

A.4.1. Volgens de NMBS berusten de tweede, vierde en vijfde prejudiciële vraag op de premisse volgens welke de situatie van een occasionele overtreder die minder dan tien overtredingen heeft begaan en die zich blootstelt aan administratieve sancities, vergelijkbaar zou zijn met die van een veelpleger die meer dan negen overtredingen heeft begaan en die zich blootstelt aan strafsancities.

De NMBS beweert dat zulks objectief gezien niet het geval is, aangezien de financiële sancie geen ontradend karakter meer heeft ten aanzien van de veelpleger, terwijl zij de occasionele overtreder kan ontraden om te recidiveren. Volgens haar heeft de wetgever ervoor gekozen om twee gedragingen waartussen geen enkel verband bestaat, behalve het strafbare basisfeit, namelijk het niet betalen van zijn vervoerbewijs, anders te bestraffen.

Zij is eveneens van mening dat, in tegenstelling tot een strafsancie, die bestaat in een gevangenisstraf en in het strafregister wordt ingeschreven, een louter geldelijke administratieve sancie geen enkel ontradend effect zou

hebben indien zij gepaard kan gaan met maatregelen tot individualisering. Verwijzend naar het arrest nr. 112/2014, doet zij gelden dat het minstens aan de wetgever staat te beoordelen of een geldelijke sanctie gepaard moet gaan met een mechanisme van individualisering. Zij is van mening dat een maatregel van uitstel maar zin zou hebben indien de geldelijke sanctie hoog was, aangezien zij de dader van de overtreding ertoe zou aanzetten zijn gedrag te wijzigen.

Volgens haar bestaat er dus geen aanleiding om een parallellisme tussen die twee soorten van gedragingen in te voeren. Hoewel het juist is dat een politierechter zou kunnen beslissen om een veelpleger minder streng te bestraffen door hem verzachtende omstandigheden toe te kennen, door hem uitstel te verlenen, en zelfs door de uitspraak van de veroordeling op te schorten, zou een dergelijke beslissing pas kunnen worden genomen na een met redenen omklede analyse van de individuele situatie van de beklaagde, hetgeen elke discriminatie uitsluit.

A.4.2. De NMBS brengt daarenboven in herinnering dat het Hof heeft geoordeeld dat het niet discriminerend is dat de burgerlijke rechter niet over de mogelijkheid beschikt, om de uitspraak van een administratieve sanctie op te schorten, terwijl de strafrechter wel over die mogelijkheid beschikt (arresten nrs. 105/2004 van 16 juni 2004, 42/2009 van 11 maart 2009, 13/2013 van 21 februari 2013, 112/2014 van 17 juli 2014, 25/2016 van 18 februari 2016). Volgens haar heeft het Hof geoordeeld dat het feit dat de rechter het bedrag van een administratieve geldboete niet kan moduleren, niet discriminerend was aangezien de administratie dat evenmin kon (arrest nr. 125/2003 van 24 september 2003). Ten slotte brengt zij in herinnering dat het aan de wetgever staat te beslissen of het opportuun is om te kiezen voor strafsancities dan wel voor administratieve sancties. De keuze voor de ene of de andere van die categorieën van sancties is op zich niet discriminerend. Indien hij ervoor kiest om bepaalde tekortkomingen te bestraffen met administratieve sancties, staat het aan hem om de perken en de bedragen vast te stellen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de administratie en, bijgevolg, die van de rechtbank moeten worden uitgeoefend (arrest nr. 66/2011 van 5 mei 2011).

Wat betreft de derde prejudiciële vraag

A.5.1. In hoofdorde voert de Ministerraad aan dat de derde prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, aangezien de verwijzende rechter niet aangeeft in welk opzicht de in de prejudiciële vraag opgeworpen verschillen in behandeling discriminerend zouden kunnen zijn en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, artikel 16 van de Grondwet en het algemene rechtsbeginsel *non bis in idem*, gewaarborgd door artikel 4, lid 1, van het Zevende Protocol bij dat Verdrag, zouden kunnen schenden.

A.5.2. In ondergeschikte orde doet de Ministerraad gelden dat artikel 45, lid 2, van de wet van 27 april 2018 geenszins vereist dat de betrokken overtredingen verschillen in aard, maar enkel dat zij gelijktijdig worden begaan. Hij leidt daaruit af dat het eerste deel van de derde prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord. Hij stelt eveneens vast dat het begrip « gelijktijdig [begane] overtredingen » duidelijk niet van toepassing kan zijn op overtredingen die op verschillende data zijn begaan. Om die reden dient ook het tweede deel van de derde prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

A.6.1. De verwerende partij voor de verwijzende rechter doet gelden dat het in artikel 45 van de wet van 27 april 2018 bedoelde opslorpingsmechanisme noodzakelijkerwijs een gelijktijdigheid inhoudt. Die bepaling beoogt met name het geval waarin een reiziger zijn treinbiljet niet betaalt en voor overlast zorgt tijdens het traject. Zij is van mening dat het verschil in behandeling dat de verwijzende rechter meent te kunnen identificeren, dus niet bestaat, aangezien het materieel onmogelijk is om de overtreding bestaande in het niet betalen van een vervoerbewijs meerdere keren op hetzelfde ogenblik voor hetzelfde traject te begaan.

A.6.2. Zij voegt eraan toe dat overtredingen die op verschillende data zijn begaan, daarentegen geen gelijktijdig begane overtredingen zijn. In dat geval bevindt de overtreder zich in een situatie van administratieve herhaling. Zij beweert dat de verwijzende rechter die twee begrippen met elkaar verwart. Zij voert eveneens aan dat die laatste probeert om meerdere overtredingen die niet gelijktijdig werden begaan, te kunnen samenvoegen. Volgens haar wijkt de verwijzende rechter aldus af van de geest van de wetgever en geeft hij aan de wet een interpretatie die het herhaaldelijk begaan van de overtredingen kan bevorderen, dat minder streng zou kunnen worden bestraft dan een alleenstaande handeling. Zij verwijst naar het arrest van het Hof nr. 66/2011 van 5 mei 2011, waarbij het heeft geoordeeld dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet vereisen dat de burgerlijke rechter de opslorpingsregel kan toepassen op de administratieve geldboetes.

Wat betreft de handhaving van de gevolgen

A.7. In ondergeschikte orde verzoekt de NMBS het Hof om, gesteld dat het een schending vaststelt, de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling te handhaven. Zij is van mening dat de wet van 27 april 2018 restrictief moet worden geïnterpreteerd en de spoorwegondernemingen niet ertoe machtigt de administratieve geldboetes te moduleren.

Zij meent dat er bijgevolg aanleiding zou bestaan om de wetgever te verzoeken om de wet van 27 april 2018 binnen een bepaalde termijn te wijzigen, teneinde die bevoegdheid aan de spoorwegondernemingen toe te wijzen.

Zij doet gelden dat de overtreders, bij gebrek aan een aanpassing van die wet door de wetgever, belang erbij zullen hebben om te weigeren gevolg te geven aan de verzoeken tot regularisatie van haar klantendienst en om een gerechtelijk beroep in te stellen tegen de geldboete die hun zal worden opgelegd, aangezien de rechter bevoegd zou zijn om maatregelen tot individualisering van de straf uit te spreken. Volgens haar zou die situatie het door de wetgever nagestreefde doel van ontrading neutraliseren en tot een sterke toename van de gerechtelijke beroepen en tot een overbelasting van de rechtbanken leiden. De NMBS merkt op dat in 2020, terwijl de gezondheids crisis tot een vermindering van het aantal reizigers heeft geleid, tienduizenden administratieve geldboetes werden opgelegd aan occasionele overtreders.

- B -

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

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de artikelen 29, 31, § 3, 45, tweede lid, en 47 van de wet van 27 april 2018 « op de politie van de spoorwegen » (hierna : de wet van 27 april 2018).

De wet van 27 april 2018 is aangenomen om het de nv van publiek recht « Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen » (hierna : de NMBS) mogelijk te maken alle schuldvorderingen inzake onbetaalde vervoerbewijzen in te vorderen. Het optreden van de wetgever berustte op de vaststelling dat elk jaar voor gemiddeld 125 000 onregelmatigheden het voorwerp van een gerechtelijke procedure kon worden ingesteld, terwijl de rechtbanken maar 4 000 zaken met betrekking tot dergelijke onregelmatigheden konden behandelen. De wetgever heeft bijgevolg een mechanisme van administratieve geldboetes ingevoerd, waarvan de doelstelling drieledig is : ten eerste, een afdoend antwoord bieden op de gepleegde feiten om te vermijden dat er een gevoel van straffeloosheid ontstaat bij de daders, en dit binnen een redelijke termijn; ten tweede, aanzienlijke besparingen realiseren op het vlak van geld, middelen en tijd; ten derde, het werk verlichten voor het parket en voor de rechtbanken (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2869/001, pp. 4-5; *Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2869/003, p. 3).

B.2.1. De reizigers kunnen enkel toegang krijgen tot de spoorvoertuigen die voor hen bestemd zijn indien zij in het bezit zijn van een geldig vervoerbewijs (artikel 14, § 1, eerste lid).

Bij gebrek aan een geldig vervoerbewijs en behoudens betaling van het tarief aan boord van het voertuig (artikel 14, § 1, tweede lid), dienen de reizigers hun situatie te regulariseren door de forfaitaire sommen te betalen die in de vervoersvoorwaarden zijn bepaald (artikel 14, § 1, derde lid).

B.2.2. Artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018 bepaalt :

« Het is verboden zich te bevinden [...] in de spoorvoertuigen, anders dan onder de voorwaarden bedoeld in artikel 14, § 1 ».

B.2.3. Het voor de verwijzende rechter hangende geschil heeft betrekking op de overtreding die erin bestaat zich in een spoorvoertuig te bevinden zonder geldig vervoerbewijs, bedoeld in artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018.

Het Hof beperkt zijn onderzoek van de in het geding zijnde bepalingen bijgevolg, in zoverre zij van toepassing zijn op die overtreding.

B.3.1. De artikelen 28 tot 30 van de wet van 27 april 2018 bepalen de sancties die kunnen worden opgelegd bij overtredingen van dezelfde wet en van de uitvoeringsbesluiten.

B.3.2. Die maken in beginsel het voorwerp uit van strafsancities (artikel 28, § 1, eerste lid). Alle bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van de bepalingen van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn daarop van toepassing (artikel 28, § 2).

B.3.3. In afwijking van artikel 28 worden de overtredingen van het voormelde artikel 15, 1^o, in beginsel bestraft met een administratieve geldboete, overeenkomstig de procedure bedoeld in titel IV, hoofdstuk III, van de wet van 27 april 2018 (artikel 29).

Artikel 31, § 3, van de wet van 27 april 2018 bepaalt :

« De overtredingen van de artikelen 15, 1^o en 18 worden beschouwd als overtredingen van categorie 3.

Ze kunnen worden bestraft met een administratieve geldboete van 250 euro.

Dezelfde overtreding die binnen driehonderdvijfenzestig dagen na de vaststelling van de eerste overtreding wordt begaan, kan worden bestraft met een administratieve geldboete van 500 euro ».

Eenieder die artikel 15, 1^o, meer dan negen keer heeft overtreden tijdens een periode van twaalf maanden of minder, kan evenwel worden gestraft met een gevangenisstraf van vijftien dagen tot zes maanden en een geldboete van 1 000 euro, of met slechts een van die straffen, vanaf de tiende overtreding binnen dezelfde termijn (artikel 28, § 1, tweede lid).

B.3.4. In artikel 30 van de wet van 27 april 2018 worden de overtredingen opgesomd die kunnen worden bestraft met ofwel de straffen bepaald in artikel 28, ofwel een administratieve geldboete. De overtredingen van artikel 15, 1^o, maken echter geen deel uit van de opgesomde overtredingen. Zij maken dus enkel het voorwerp van administratieve geldboetes uit.

B.4. Indien een persoon gelijktijdig meerdere overtredingen begaat die vatbaar zijn voor een administratieve geldboete, dan worden de bedragen van die geldboetes samengevoegd, zonder dat zij hoger kunnen zijn dan het dubbele van de hoogste boete (artikel 45, tweede lid).

B.5.1. Artikel 32, § 1, van de wet van 27 april 2018 bepaalt :

« De strafvordering of de administratieve vordering met betrekking tot de overtreding van de artikelen 15, 1^o, 16 en 18 vervalt door de betaling aan de spoorwegonderneming van de prijs van het vervoerbewijs en van de forfaitaire vergoedingen die bepaald zijn in haar vervoersvoorwaarden.

Deze betaling moet worden verricht binnen de door de spoorwegonderneming aan de overtreder toegekende termijn. Indien de overtreder het van de betrokken spoorwegonderneming ontvangen voorstel tot regularisatie niet nakomt, zal er tegen hem een vaststelling of een proces-verbaal worden opgesteld dat, afhankelijk van het geval, gezonden wordt aan de bevoegde bestraffende beambte of aan de procureur des Konings ».

B.5.2. De « vaststelling of het proces-verbaal van een overtreding bepaald in artikel 29 » van de wet van 27 april 2018 moet binnen de twee maanden vanaf de « vaststelling van de overtreding » aan de bestraffende beambte worden toegezonden (artikel 40, § 1).

B.5.3. Aldus wordt in de wet van 27 april 2018 een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, de materiële vaststelling van de overtreding, die in beginsel tijdens een traject geschiedt door een vaststellende beambte die tot het treinbegeleidingspersoneel van het spoorbedrijf behoort (artikel 25, § 1, vierde lid), en, anderzijds, de « vaststelling van de overtreding », een document dat is opgesteld door de vaststellende beambte (artikel 25, § 1, tweede lid) en dat wordt toegezonden aan de bestraffende beambte opdat hij een administratieve sanctieprocedure inleidt tegen de overtreder (voormeld artikel 40, § 1).

B.5.4. Artikel 43, § 1, van de wet van 27 april 2018 bepaalt :

« Wanneer de bestraffende beambte beslist dat de administratieve procedure opgestart dient te worden, deelt hij of zij aan de overtreder, per aangetekende brief, het volgende mee :

- de feiten die aan de basis liggen van de aanvang van de procedure en hun kwalificatie;
- de sanctie die hij of zij riskeert;
- dat de overtreder de mogelijkheid heeft om bij aangetekende brief binnen een termijn van dertig dagen na de datum van kennisgeving zijn verweermiddelen uiteen te zetten, of zijn verweer mondeling uiteen te zetten indien de overtreder minderjarig is; indien hij of zij meerderjarig is, enkel wanneer het gaat over een overtreding bedoeld in artikel 31, § 4;
- dat de overtreder het recht heeft om zich te laten bijstaan door een raadsman;
- dat de overtreder het recht heeft om zijn dossier te raadplegen;
- een kopie van het proces-verbaal of de vaststelling bedoeld, al naargelang het geval, in artikel 40 of 41 ».

De bestraffende beambte kan de administratieve sanctie enkel opleggen na het verstrijken van de termijn van 30 dagen die aan de overtreder wordt gelaten om zijn verweermiddelen uiteen te zetten of, in voorkomend geval, na ontvangst van de verweermiddelen (artikel 44).

De bestraffende beambte kan geen administratieve boete meer opleggen na afloop van een termijn van één jaar volgend op de vaststelling of op het proces-verbaal waarin de overtreding wordt vastgesteld (artikel 49).

De beslissing om een administratieve sanctie op te leggen wordt met redenen omkleed (artikel 45, eerste lid). Van die beslissing wordt per aangetekende brief kennis gegeven op de verblijfplaats van de overtreder (artikel 46, eerste lid).

B.6. Artikel 47, § 1, van de wet van 27 april 2018 bepaalt :

« Op straffe van onontvankelijkheid wordt binnen een termijn van een maand te rekenen vanaf de dag van betekening van de beslissing van de bestraffende beambte beroep hiertegen ingesteld met een schriftelijk verzoekschrift bij de bevoegde politierechtbank.

Dit beroep werkt opschortend en de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek zijn erop van toepassing.

Tegen de beslissing van de rechtbank staat geen hoger beroep open ».

B.7. De beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete heeft uitvoerbare kracht na het verstrijken van de termijn voor beroep bepaald in artikel 47 (artikel 48).

Ten gronde

Wat betreft de eerste prejudiciële vraag

B.8. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 31, § 3, van de wet van 27 april 2018 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre de personen die, nadat de spoorwegonderneming heeft vastgesteld dat zij zonder geldig vervoerbewijs hebben gereisd, hun situatie niet hebben geregulariseerd en hetzelfde gedrag herhalen, een verhoogde geldboete opgelegd kunnen krijgen, ongeacht of het eerste gedrag al dan niet het voorwerp van een definitieve administratieve sanctie heeft uitgemaakt.

B.9. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.10. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. [...]

2. Eenieder, die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld volgens de wet bewezen wordt.

3. [...] ».

B.11.1. Zoals in B.3.3 en in B.3.4 is vermeld, heeft de wetgever ervoor gekozen om de in artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018 bedoelde overtreding te bestraffen door middel van één enkele administratieve geldboete, bedoeld in de artikelen 29 en 31, § 3, van dezelfde wet, met uitsluiting van een van de in artikel 28 bedoelde straffen.

Het is pas vanaf de tiende overtreding van artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018 die binnen een termijn van twaalf maanden wordt begaan dat strafvervolging zou kunnen worden ingesteld, overeenkomstig artikel 28, § 1, tweede lid, van de wet van 27 april 2018. Die specifieke regeling ten aanzien van herhaalde overtredingen wijzigt de door de wetgever gemaakte keuze om de in artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018 bedoelde overtreding in beginsel te bestraffen met een administratieve geldboete, niet.

B.11.2. 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 strafsancities *sensu stricto* of voor een afzonderlijke administratieve geldboete te opteren. De keuze voor een specifieke maatregel 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, met inbegrip van de rechten die voortvloeien uit het toepassingsgebied, in strafzaken, van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.11.3. Krachtens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is een maatregel een strafsancie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft, of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve doel van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsancie gaat, of nog indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat zij een bestraffend en daardoor ontradend karakter heeft (EHRM, grote kamer, 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*, §§ 105-107; grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, § 53; grote kamer, 23 november 2006, *Jussila t. Finland*, §§ 30-31). Dat zijn alternatieve en geen cumulatieve criteria. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is echter van oordeel dat wanneer geen enkel criterium op zich alleen doorslaggevend lijkt, een cumulatieve benadering mogelijk is (EHRM, 24 februari 1994, *Bendenoun t. Frankrijk*, § 47).

B.11.4. De in artikelen 29 en 31, § 3, van de wet van 27 april 2018 bedoelde administratieve geldboete strekt ertoe bepaalde overtredingen, waaronder de in artikel 15, 1°, van dezelfde wet bedoelde overtreding, te voorkomen en te bestraffen. Het bedrag van de voor die overtreding verschuldigde geldboetes wordt bepaald in artikel 31, § 3, van dezelfde wet.

Het algemene karakter van die bepalingen en het zowel preventieve als repressieve doel van de sanctie volstaan om, met het oog op de toepassing van de waarborgen die uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voortvloeien, de strafrechtelijke aard van de in het geding zijnde administratieve geldboete vast te stellen.

B.12.1. Door aan de bestraffende beambte de bevoegdheid toe te kennen om een verhoogde administratieve geldboete op te leggen aan de personen die dezelfde overtreding hebben begaan binnen de 365 dagen na de vaststelling van de eerste overtreding, behandelt de

wetgever de personen die het voorwerp van een definitieve administratieve sanctie hebben uitgemaakt en die welke niet het voorwerp van een definitieve administratieve sanctie hebben uitgemaakt, op dezelfde wijze.

Die categorieën van personen bevinden zich evenwel in wezenlijk verschillende situaties, aangezien de personen die nog geen definitieve administratieve sanctie met betrekking tot de eerste overtreding opgelegd hebben gekregen, het bestaan en de kwalificatie van de feiten die hun worden verweten, nog kunnen betwisten voor de bestraffende beambte of, in voorkomend geval, voor de rechter.

B.12.2. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, kunnen de omstandigheden dat de twee betrokken categorieën van personen een overtreding van artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018 hebben begaan door te reizen zonder vervoerbewijs, dat zij dat gedrag hebben herhaald in de loop van de 365 dagen die erop zijn gevolgd, dat vaststellende beampten vaststellingen hebben gedaan van de overtredingen, dat die vaststellingen gelden tot het bewijs van het tegendeel en dat de betrokken personen hun situatie niet hebben geregulariseerd met toepassing van artikel 32 van de wet van 27 april 2018, niet volstaan om te besluiten dat de twee in het geding zijnde categorieën van personen zich niet in wezenlijk verschillende situaties bevinden.

B.13.1. Zoals in B.1 is vermeld, is de doelstelling van de wet van 27 april 2018 driedelig : een afdoend antwoord bieden op de gepleegde strafbare feiten, om te vermijden dat er een gevoel van straffeloosheid ontstaat bij de daders, en dit binnen een redelijke termijn; aanzienlijke besparingen realiseren op het vlak van geld, middelen en tijd; en het werk verlichten voor het parket en voor de rechtbanken. Naast die algemene doelstellingen wordt bij artikel 31, § 3, van de wet van 27 april 2018 ook de doelstelling nagestreefd die erin bestaat herhaling van administratieve overtredingen te ontraden. In de parlementaire voorbereiding van die bepaling wordt vermeld :

« Gelet op de veelvuldige overtredingen die tot de derde categorie behoren (onregelmatigheden met betrekking tot de vervoerbewijzen), is het verantwoord dat bij een eerste herhaling onmiddellijk wordt gegrepen naar een administratieve boete waarvan het bedrag voldoende ontradend werkt. Bij gebrek hieraan zou een doelstelling van deze wetgeving niet worden ingelost » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2869/001, p. 20).

B.13.2. De in het geding zijnde bepaling machtigt de bestraffende beambte van de spoorwegonderneming ertoe een verhoogde administratieve geldboete op te leggen, zelfs wanneer de beslissing om met betrekking tot de eerste overtreding een administratieve sanctie op te leggen nog niet definitief is. Zodoende maakt zij het mogelijk een snel en doeltreffend antwoord te bieden op de herhaling van overtredingen en de overtreders aldus te ontraden hun gedrag te herhalen door tevens het werk voor het parket en voor de rechtbanken te verlichten. Zij is dus pertinent ten opzichte van de nagestreefde doelstellingen.

B.14. Het Hof dient evenwel te onderzoeken of de in het geding zijnde bepaling geen onevenredige gevolgen heeft ten aanzien van een bepaalde categorie van personen en of zij niet op discriminerende wijze afbreuk doet aan de rechten van de verdediging en aan het vermoeden van onschuld, gewaarborgd door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.15.1. Artikel 31, § 3, derde lid, van de wet van 27 april 2018 heeft niet tot gevolg dat de beginselen van behoorlijk bestuur niet meer van toepassing zouden zijn.

B.15.2. Daaruit vloeit voort dat de bestraffende beambte een verhoogde geldboete voor nieuwe feiten slechts kan opleggen nadat, overeenkomstig die beginselen, het bestaan en de kwalificatie van de eerste verweten feiten vaststaat.

Daaruit volgt dat de bestraffende beambte moet wachten totdat de administratieve procedure met betrekking tot de eerste overtreding heeft geleid tot een beslissing waarbij hij het bestaan en de kwalificatie van de eerste verweten feiten vaststaan alvorens hij een verhoogde geldboete mag opleggen voor de nieuwe overtreding.

B.16.1. Vooraleer de bestraffende beambte een administratieve sanctie kan uitspreken, beschikt de reiziger over een termijn van een maand om zijn situatie te regulariseren door aan de betrokken spoorwegonderneming de prijs van het vervoerbewijs en de in haar vervoersvoorwaarden bepaalde forfaitaire vergoedingen te betalen. In geval van tijdige betaling vervalt de administratieve vordering.

B.16.2. In het kader van de procedure met betrekking tot de tweede overtreding wordt de reiziger per aangetekende brief ingelicht over het feit dat hij een verhoogde administratieve geldboete krijgt.

In beide administratieve procedures beschikt hij over een termijn van 30 dagen om zijn verweermiddelen voor te leggen. Hij kan het bestaan en de kwalificatie van de eerste verweten feiten dus betwisten. Hij beschikt ook over het recht om zich te laten bijstaan en om zijn dossier te raadplegen.

B.16.3. De administratieve geldboetes moeten formeel worden gemotiveerd.

B.17. Het is juist dat de waarborgen die de beginselen van behoorlijk bestuur en de bij de wet van 27 april 2018 geregelde administratieve procedure bieden, niet identiek zijn aan die welke de burgers voor de rechtscolleges genieten.

De reiziger kan de administratieve geldboete met betrekking tot de eerste overtreding en de verhoogde geldboete in geval van herhaling van de administratieve overtreding evenwel betwisten voor de politierechtbank.

De geschillenprocedure moet voldoen aan alle vereisten die voortvloeien uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.18. De schending van het verbod om zich aan boord van een spoorvoertuig te bevinden zonder in het bezit te zijn van een geldig vervoerbewijs en zonder zijn situatie vervolgens te regulariseren, is een kleine overtreding die bepaalde overtreders op korte termijn talrijke keren herhalen. De wetgever heeft dat fenomeen willen bestrijden door de eerste herhaling van de administratieve overtreding rechtstreeks te bestraffen met een geldboete waarvan het bedrag voldoende ontradend is om te vermijden dat de overtreder een gevoel van straffeloosheid krijgt.

Gelet op de specificiteit van het fenomeen van herhaling van administratieve overtredingen die voortvloeien uit de schending van artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018 en gelet op de in B.15.1 tot B.17 vermelde waarborgen, vermocht de wetgever redelijkerwijs te oordelen dat het niet noodzakelijk was aan de bestraffende beambte de verplichting op te leggen om te wachten tot het verstrijken van de termijn van beroep tegen de beslissing met betrekking tot de

eerste overtreding of, in voorkomend geval, het einde van de geschillenprocedure, die zich over verscheidene jaren zou kunnen uitstrekken, alvorens een verhoogde geldboete op te leggen.

B.19. Uit het voorgaande vloeit voort dat de in het geding zijnde bepaling geen onevenredige gevolgen heeft en dat zij niet op discriminerende wijze afbreuk doet aan de rechten van de verdediging.

B.20. Wat de bewijslast betreft, staat het aan de ambtenaar die beslist om de administratieve sanctie op te leggen, om aan te tonen dat de betrokkene de verweten feiten heeft gepleegd.

Zoals in B.15.2 is vermeld, kan de bestraffende beambte een verhoogde geldboete enkel opleggen indien hij meent dat de werkelijkheid en de kwalificatie van de eerste verweten feiten zijn aangetoond. De reiziger kan het bewijs van het tegendeel leveren in het kader van de administratieve procedure. Bovendien kan hij de werkelijkheid van de feiten of de kwalificatie ervan nog betwisten in het kader van de geschillenprocedure.

B.21. Daaruit volgt dat de in het geding zijnde bepaling niet op discriminerende wijze afbreuk doet aan het vermoeden van onschuld.

Wat betreft de tweede, vierde en vijfde prejudiciële vraag

B.22.1. De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van de artikelen 29 en 47 van de wet van 27 april 2018 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre de rechter bij wie een beroep is ingesteld tegen een administratieve geldboete die is opgelegd aan een overtreder wegens een <overtreding van artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018, de geldboete niet kan verminderen tot beneden het bij dezelfde wet vastgestelde bedrag, teneinde rekening te houden met verzachtende omstandigheden.

B.22.2. De vierde prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van de artikelen 29 en 47 van de wet van 27 april 2018 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de

mens, in zoverre de rechter bij wie een beroep is ingesteld tegen een administratieve geldboete die is opgelegd aan een overtreder wegens een overtreding van artikel 15, 1°, van de wet van 27 april 2018, de geldboete niet gepaard kan doen gaan met een maatregel tot opschorting van de uitspraak, terwijl de strafrechter over die mogelijkheid beschikt wanneer hij uitspraak doet over de strafvervolgning die is ingesteld wegens soortgelijke of identieke strafbare feiten.

B.22.3. De vijfde prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van de artikelen 29 en 47 van de wet van 27 april 2018 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre de rechter bij wie een beroep is ingesteld tegen een administratieve geldboete die is opgelegd aan een overtreder wegens een overtreding van artikel 15, 1°, van de wet van 27 april 2018, de geldboete niet gepaard kan doen gaan met een uitstel, terwijl de strafrechter over die mogelijkheid beschikt wanneer hij uitspraak doet over de strafvervolgning die is ingesteld wegens soortgelijke of identieke strafbare feiten.

B.23.1. Het Hof onderzoekt die drie prejudiciële vragen samen, aangezien ze alle betrekking hebben op de maatregelen tot individualisering van de sanctie, waartoe door de rechter kan worden beslist in het contentieux van de strafsancities en niet in het contentieux van de administratieve sancties.

De drie prejudiciële vragen hebben betrekking op de bevoegdheden van de rechter. Artikel 29 van de wet van 27 april 2018 vermeldt de overtredingen waarvoor een administratieve sanctie kan worden opgelegd. In de verwijzingsbeslissing wordt niet aangegeven op welke wijze die bepaling de in de prejudiciële vragen bedoelde referentienormen zou kunnen schenden. Daaruit volgt dat de tweede, vierde en vijfde prejudiciële vraag onontvankelijk zijn in zoverre zij betrekking hebben op artikel 29 van de wet van 27 april 2018.

Daarentegen, gelet op het voorwerp van de drie prejudiciële vragen, vormt artikel 47 van de wet van 27 april 2018, waarbij aan de rechter de bevoegdheid wordt toegewezen om kennis te nemen van de beroepen die tegen de administratieve sancties zijn gericht, een coherent geheel met de artikelen 31, § 3, en 44 van dezelfde wet, die betrekking hebben op de beslissingsbevoegdheid van de bestraffende beambte en die laatste niet ertoe machtigen de administratieve sanctie gepaard te doen gaan met een uitstel of met een opschorting van de

uitspraak, rekening te houden met verzachtende omstandigheden of, algemener, het bedrag van de administratieve geldboete aan te passen aan de omstandigheden van de overtreding en aan de situatie van de overtreder.

B.23.2. In de drie prejudiciële vragen worden de vergeleken categorieën van personen niet nauwkeurig geïdentificeerd. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt evenwel dat de eiser voor het verwijzende rechtscollege wordt vervolgd wegens meerdere overtredingen van artikel 15, 1°, van de wet van 27 april 2018. In de motivering met betrekking tot de tweede, vierde en vijfde prejudiciële vraag beklemtoont het verwijzende rechtscollege dat, wegens het ontbreken van een betalingsplan voor vier van de begane overtredingen, de bijzondere situatie van de eiser voor het verwijzende rechtscollege aanleiding had kunnen geven tot strafvervolging in het kader waarvan hij een sanctie had kunnen genieten die minder bedraagt dan het wettelijke minimum in geval van verzachtende omstandigheden. Hoewel het juist is dat de eiser voor het verwijzende rechtscollege, wat hem betreft, niet strafrechtelijk werd vervolgd wegens overtredingen van artikel 15, 1°, van de wet van 27 april 2018, neemt zulks niet weg dat de personen die strafrechtelijk worden vervolgd, uitstel, de opschorting van de uitspraak of de inaanmerkingneming van verzachtende omstandigheden kunnen genieten, terwijl de personen die, zoals de eiser voor het verwijzende rechtscollege, de administratieve geldboete betwisten die is opgelegd wegens een overtreding van dezelfde bepaling, die maatregelen tot individualisering niet kunnen genieten. Het Hof beperkt zijn onderzoek dus tot de vergelijking tussen die twee categorieën van personen.

B.24.1. Wanneer de dader voor eenzelfde feit op een alternatieve wijze kan worden gestraft, dat wil zeggen wanneer hij, voor dezelfde feiten, ofwel voor de strafrechter moet verschijnen, ofwel een administratieve geldboete opgelegd krijgt waartegen hij een beroep kan instellen voor een rechtbank, heeft het Hof geoordeeld dat er in beginsel een parallellisme moet bestaan tussen de maatregelen tot individualisering van de sanctie : wanneer, voor dezelfde feiten, de strafrechter een geldboete kan opleggen die minder bedraagt dan het wettelijke minimum indien er verzachtende omstandigheden zijn (artikel 85 van het Strafwetboek) of uitstel kan toekennen (wet van 29 juni 1964), moet de rechtbank waarbij het beroep tegen de beslissing om een administratieve geldboete op te leggen, aanhangig is gemaakt, in beginsel beschikken over dezelfde mogelijkheden om de straf te individualiseren.

B.24.2. Het Hof heeft geoordeeld dat het redelijkerwijs verantwoord is dat de persoon aan wie een alternatieve administratieve sanctie is opgelegd, geen maatregel tot opschorting van de uitspraak van de veroordeling kan genieten, aangezien een dergelijke maatregel moeilijk verzoenbaar is met een rechtspleging die niet voor een strafgerecht wordt gevoerd (arresten nrs. 105/2004, 42/2009, 13/2013, 112/2014 en 25/2016).

B.25. Uit hetgeen in B.3.3 is vermeld, blijkt dat ten aanzien van de eerste negen overtredingen van artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018 die werden begaan binnen een termijn van twaalf maanden uitsluitend administratieve sancties kunnen worden genomen. Vanaf de tiende overtreding binnen die termijn kan een strafvervolgung worden ingesteld. De dader van een van de eerste negen overtredingen van artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018 kan dus niet op een alternatieve wijze worden gestraft voor eenzelfde feit. Het in B.24.1 vermelde vereiste is dus niet van toepassing.

Desalniettemin worden de personen aan wie administratieve sancties worden opgelegd wegens overtredingen van artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018 en die waartegen een strafvervolgung wordt ingesteld wegens overtredingen van dezelfde bepaling, verschillend behandeld terwijl zij zich in vergelijkbare situaties bevinden. De twee vergeleken categorieën van personen verschillen immers enkel door het aantal herhalingen van de overtreding dat hun wordt verweten.

B.26.1. De in de artikelen 29 en 31, § 3, van de wet van 27 april 2018 bedoelde administratieve geldboete is geen straf in de zin van artikel 1 van het Strafwetboek, zodat de interne regels van het strafrecht en de strafrechtspleging als dusdanig niet daarop van toepassing zijn.

Zoals in B.11.1 is vermeld, heeft de administratieve geldboete niettemin een repressief karakter en is zij in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens strafrechtelijk van aard.

B.26.2. De artikelen 31, § 3, en 44 van de wet van 27 april 2018 laten de bestraffende beambte niet toe het bedrag van de geldboete te verminderen, noch de administratieve geldboete gepaard te doen gaan met een uitstel of met een opschorting van de uitspraak, om rekening te houden met verzachtende omstandigheden.

In tegenstelling tot de persoon die strafrechtelijk wordt vervolgd voor de correctionele rechtbank, kan de persoon die voor de politierechtbank opkomt tegen de beslissing waarbij hem een administratieve geldboete wordt opgelegd, ook geen uitstel of opschorting van de uitspraak genieten. Bovendien kan de politierechtbank aan die persoon geen geldboete opleggen die lager is dan het wettelijke bedrag, ook al zou het bedrag van de geldboete haar wegens de omstandigheden onevenredig lijken.

In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, maakt de parlementaire voorbereiding van de wet van 27 april 2018 het niet mogelijk de in het geding zijnde bepaling anders te interpreteren.

B.27. De in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vervatte waarborgen vereisen niet dat op iedere persoon ten aanzien van wie een administratieve geldboete 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.

B.28. 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 strafsancities *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.29. De vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de zwaarwichtigheid waarmee die tekortkoming kan worden bestraft, behoren 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 kan 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, 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, of aan het recht op het ongestoorde genot van de eigendom, wanneer de wet in een onevenredig bedrag voorziet en niet de mogelijkheid biedt van een spreiding tussen die straf als maximumstraf en een minimumstraf.

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.

B.30. De reiziger begaat een overtreding van artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018 wanneer hij zich aan boord bevindt van een spoorvoertuig zonder in het bezit te zijn van een geldig vervoerbewijs, wanneer hij het tarief aan boord van het voertuig niet betaalt en wanneer hij zijn situatie vervolgens niet regulariseert door de forfaitaire vergoedingen te betalen waarin volgens de vervoersvoorwaarden van de spoorwegonderneming is voorzien. De wetgever vermocht redelijkerwijs te oordelen dat er bij dergelijke weinig complexe feiten geen reden was om de bestraffende beambte toe te laten om te oordelen over de ernst van die overtreding en over het bedrag van de daarmee overeenstemmende administratieve geldboete. Hij vermocht eveneens te oordelen dat het niet noodzakelijk was de bestraffende beambte ertoe te machtigen de geldboete gepaard te doen gaan met uitstel.

Bijgevolg vermocht hij, zonder een kennelijke beoordelingsfout te begaan, te beslissen om aan de politierechtbank geen bevoegdheden toe te wijzen waarover de bestraffende beambte niet beschikt.

B.31. Bovendien zijn de in artikel 31, § 3, van de wet van 27 april 2018 vastgestelde bedragen van de administratieve geldboetes niet kennelijk onevenredig ten aanzien van de ernst van de feiten en ten aanzien van de repressieve en preventieve doelstellingen die de wetgever nastreefde. Daarenboven heeft de reiziger die zich aan boord bevindt van een spoorvoertuig zonder in het bezit te zijn van een geldig vervoerbewijs, in beginsel de mogelijkheid om het tarief aan boord van het voertuig te betalen en zijn situatie vervolgens te regulariseren door de door de spoorwegonderneming bepaalde forfaitaire sommen te betalen.

B.32. Vanaf de tiende overtreding die binnen een termijn van twaalf maanden wordt begaan, kan de overtreder worden gestraft met een gevangenisstraf van vijftien dagen tot zes maanden en/of met een strafrechtelijke geldboete van 1 000 euro. Tijdens de commissiebesprekingen heeft de minister van Mobiliteit verklaard dat de wet van 27 april 2018 aldus « vanaf de tiende overtreding in een periode van twaalf maand of minder, in het behoud van een strenge strafrechtelijke sanctie » voorziet (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2869/003, p. 4). Bovendien kan de rechter, in een dergelijk geval, de overtreder ook de toegang tot het geheel of een deel van de exploitaties van de stationsbeheerder, de infrastructuurbeheerder of een of meer spoorwegondernemingen ontzeggen voor een periode van vijftien dagen tot een jaar of tot twee jaar in geval van herhaling (artikel 33 van de wet van 27 april 2018).

Uit de vergelijking tussen het bedrag van de administratieve geldboete die elk van de negen eerste overtredingen van artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018 bestraft die binnen een termijn van twaalf maanden zijn begaan, en de strafsanctie die van toepassing is vanaf de tiende overtreding die binnen dezelfde termijn is begaan, blijkt dat de keuze van de wetgever om de inaanmerkingneming van verzachtende omstandigheden en de toekenning van uitstel enkel mogelijk te maken in geval van strafvervolging, niet dermate onsamenhangend is dat zij tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling zou leiden.

B.33. Ten slotte kan tegen de beslissing van de bestraffende beambte waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd, een beroep worden ingesteld voor de politierechtbank. Het betreft een beroep met volle rechtsmacht in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De rechter bij wie een beroep is ingesteld tegen een beslissing waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd aan de overtreder, moet kunnen nagaan of de beslissing van de bestraffende beambte in rechte en in feite verantwoord is, in het bijzonder of het verantwoord is een dergelijke sanctie uit te spreken ten aanzien van alle relevante elementen van de zaak. Er bestaat een algemeen beginsel dat de rechter steeds moet kunnen nagaan of iemand enige schuld treft. De rechter dient dus binnen dezelfde grenzen als die van de bestraffende beambte de opgelegde administratieve geldboete al dan niet te bevestigen, zonder het bedrag ervan te kunnen moduleren.

Rekening houdend met hetgeen voorafgaat, is de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar 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.

B.34.1. De vierde prejudiciële vraag heeft betrekking op de onmogelijkheid voor de bestraffende beambte of, in beroep, voor de politierechtbank om een maatregel tot opschorting van de uitspraak van de veroordeling toe te kennen.

B.34.2. De opschorting van de uitspraak van de veroordeling strekt voornamelijk ertoe bepaalde aan de strafrechtelijke veroordelingen verbonden gevolgen te vermijden : ze wordt ingeschreven in het centraal strafregister (artikel 590, 2°, van het Wetboek van strafvordering), maar ze wordt noch vermeld bij de in het strafregister opgenomen gegevens waartoe bepaalde administratieve overheden toegang kunnen hebben (artikel 594, 3°, van hetzelfde Wetboek), noch bij de gegevens die worden genoteerd op het uittreksel uit het strafregister dat, op verzoek van de betrokkene, aan hem wordt uitgereikt (artikel 595, 1°, van hetzelfde Wetboek); de wet maakt het mogelijk te vragen dat de opschorting niet wordt uitgesproken ter openbare terechtzitting (artikelen 4 en 5, § 2, van de wet van 29 juni 1964).

B.34.3. Een dergelijke maatregel is niet verzoenbaar met een rechtspleging die niet voor een strafgerecht wordt gevoerd.

B.34.4. Hieruit volgt dat de in het geding zijnde bepaling, in voorkomend geval in samenhang gelezen met artikel 44 van de wet van 27 april 2018, in zoverre zij de bestraffende beambte of, in beroep, de politierechtbank niet de mogelijkheid biedt een maatregel tot opschorting van de uitspraak van de veroordeling toe te kennen, niet onbestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Wat betreft de derde prejudiciële vraag

B.35. De derde prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 45, tweede lid, van de wet van 27 april 2018 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, met artikel 16 van de Grondwet en met het algemene rechtsbeginsel *non bis in idem*, gewaarborgd door artikel 4, lid 1, van het Zevende Protocol bij hetzelfde Verdrag.

B.36. Artikel 45, tweede lid, van de wet van 27 april 2018 bepaalt dat, indien een persoon gelijktijdig meerdere overtredingen begaat, de bedragen van de administratieve geldboetes worden samengevoegd zonder dat het totaal hoger mag zijn dan het dubbele van het bedrag van de hoogste administratieve geldboete.

B.37.1. Volgens het verwijzende rechtscollege bestaat er een verschil in behandeling tussen de personen die het bij die bepaling ingevoerde maximumbedrag kunnen genieten en de personen die het niet kunnen genieten, omdat zij overtredingen van dezelfde aard op eenzelfde traject hebben begaan of omdat zij overtredingen van dezelfde of verschillende aard op meerdere verschillende trajecten hebben begaan.

B.37.2 Uit het verwijzingsvonnis blijkt eveneens dat het verwijzende rechtscollege van oordeel is dat de regel van de samenvoeging van het bedrag van de administratieve geldboetes die van toepassing is op de personen die het bij artikel 45, tweede lid, van de wet van 27 april 2018 ingevoerde maximumbedrag niet genieten, afbreuk kan doen aan het recht op het ongestoord genot van de eigendom.

B.37.3. Bovendien is het verwijzende rechtscollege van oordeel dat artikel 45, tweede lid, van de wet van 27 april 2018 kan worden geïnterpreteerd als een machtiging om meerdere administratieve geldboetes op te leggen wegens verschillende overtredingen die hun oorsprong vinden in hetzelfde feit dat is gepleegd naar aanleiding van eenzelfde traject. Het wenst van het Hof te vernemen of artikel 45, tweede lid, van de wet van 27 april 2018, in die interpretatie, afbreuk doet aan het algemene rechtsbeginsel *non bis in idem*.

B.37.4. Het verwijzende rechtscollege geeft niet aan om welke reden de in het geding zijnde bepaling afbreuk zou kunnen doen aan artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. In zoverre zij betrekking heeft op die bepaling, is de derde prejudiciële vraag onontvankelijk.

B.38. Zoals het verwijzende rechtscollege erkent, beoogt artikel 45, tweede lid, van de wet van 27 april 2018 het geval waarin meerdere overtredingen worden begaan naar aanleiding van eenzelfde traject. Als voorbeeld vermeldt de NMBS overlast naar aanleiding van een traject waarvoor de overtreder geen geldig vervoerbewijs heeft. Het gaat om samenlopende overtredingen wanneer zij worden begaan naar aanleiding van eenzelfde traject, zonder dat het vereist is dat zij op hetzelfde ogenblik worden begaan.

B.39. Artikel 45, tweede lid, van de wet van 27 april 2018 kan redelijkerwijs niet worden geïnterpreteerd als een machtiging om meerdere administratieve geldboetes uit te spreken wegens een zelfde feit, ook al zijn zij geplafonneerd. Daaruit vloeit voort dat de in het geding zijnde bepaling niet op discriminerende wijze afbreuk doet aan het algemene rechtsbeginsel *non bis in idem*, gewaarborgd door artikel 4, lid 1, van het Zevende Protocol bij hetzelfde Verdrag.

Daarenboven vereist de in het geding zijnde bepaling niet dat de overtredingen verschillen in aard. Hoewel het juist is dat, zoals de tussenkomende partij aangeeft, de overtreding van artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018 die erin bestaat zich aan boord te bevinden van een spoorvoertuig zonder in het bezit te zijn van een geldig vervoerbewijs en zonder zijn situatie vervolgens te regulariseren door het tarief aan boord van het voertuig te betalen, niet verschillende keren naar aanleiding van hetzelfde traject kan worden begaan, zou de reiziger herhaalde malen voor dezelfde overlast kunnen zorgen.

Er is dus geen verschil in behandeling tussen de personen die meerdere overtredingen van dezelfde aard naar aanleiding van hetzelfde traject hebben begaan en de personen die meerdere overtredingen van verschillende aard naar aanleiding van hetzelfde traject hebben begaan, aangezien zij allen het bij de in het geding zijnde bepaling ingevoerde maximumbedrag genieten.

B.40. Zulks neemt niet weg dat de personen die meerdere overtredingen van de wet van 27 april 2018 tijdens eenzelfde traject begaan, het bij artikel 45, tweede lid, ingevoerde maximumbedrag genieten, terwijl de personen die meerdere overtredingen van dezelfde wet naar aanleiding van verschillende trajecten begaan, dat maximumbedrag niet genieten.

B.41. De wetgever vermocht te oordelen dat de overtredingen die naar aanleiding van een zelfde traject zijn begaan, voortvloeien uit eenzelfde gedraging en dat het noodzakelijk is het bedrag van de administratieve geldboetes die in dat geval aan de overtreder worden opgelegd, te beperken. Hij vermocht eveneens te oordelen dat het noodzakelijk was blijkt te geven van meer gestrengheid jegens de overtreder die, naar aanleiding van verschillende trajecten, strafbare gedragingen blijft stellen.

B.42. Bijgevolg doet de in het geding zijnde bepaling niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht op het ongestoord genot van de eigendom, aangezien het bedrag van de samengevoegde geldboetes verband houdt met het aantal begane overtredingen, aangezien de overtreder de in B.5.2 tot B.7 beschreven procedurele waarborgen geniet en aangezien de beslissing om hem een geldboete op te leggen bestaanbaar moet zijn met de algemene beginselen van het administratief recht.

B.43. De derde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 31, § 3, van de wet van 27 april 2018 « op de politie van de spoorwegen » schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet 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 de administratieve geldboetes met betrekking tot een overtreding van artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018 te verminderen tot een bedrag dat lager is dan het wettelijk vastgestelde bedrag om rekening te houden met verzachtende omstandigheden, schendt artikel 47 van dezelfde wet niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

- In zoverre zij de politierechtbank niet de mogelijkheid biedt de administratieve geldboetes met betrekking tot een overtreding van artikel 15, 1^o, van de wet van 27 april 2018 gepaard te doen gaan met uitstel, schendt dezelfde bepaling niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

- In zoverre zij de politierechtbank niet de mogelijkheid biedt een maatregel tot opschorting van de uitspraak toe te kennen, schendt dezelfde bepaling niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

- Artikel 45, tweede lid, van de wet van 27 april 2018 schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, met artikel 16 van de Grondwet en met het algemene rechtsbeginsel *non bis in idem*, gewaarborgd door artikel 4, lid 1, van het Zevende Protocol bij hetzelfde Verdrag.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 5 mei 2022.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul