# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 27 Mei 2010 (België). RG 59/2010

* Datum : 27-05-2010
* Taal : Nederlands
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel N-20100527-3
* Rolnummer : 59/2010

Het Grondwettelijk Hof,
samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter P. Martens, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,
wijst na beraad het volgende arrest :
I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging
Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 26 juni 2009 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 29 juni 2009, heeft Georges Casteur, wonende te 8400 Oostende, Stuiverstraat 315, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 14 tot 16 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I) (« Wijziging van de wet van 22 februari 1965 waarbij aan de gemeenten wordt toegestaan parkeergeld op motorrijtuigen in te voeren »), bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 december 2008, vierde editie.
(...)
II. In rechte
(...)
Ten aanzien van de bestreden bepalingen
B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen de artikelen 14 tot 16 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I) (hierna : wet van 22 december 2008). De bestreden bepalingen wijzigen de wet van 22 februari 1965 waarbij aan de gemeenten wordt toegestaan parkeergeld op motorrijtuigen in te voeren.
De wetgever beoogt met die wetswijziging « een sluitende wettelijke oplossing te vinden voor de inning van niet-betaalde parkeergelden door concessiehouders, opdat het stedelijk parkeerbeleid niet zou worden ondermijnd » (Parl. St., Kamer, 2008-2009, DOC 52-1608/001, p. 16).
B.2.1. Artikel 14 van de wet van 22 december 2008 heeft in artikel 1 van de wet van 22 februari 1965 een zinsnede ingevoegd. Het laatstgenoemde artikel luidt thans (de wijziging wordt cursief gedrukt) :
« Wanneer de gemeenteraden, overeenkomstig de wetgeving en de reglementen op de politie van het wegverkeer, reglementen inzake het parkeren vaststellen, die betrekking hebben op parkeren voor een beperkte tijd, het betalend parkeren en het parkeren op plaatsen voorbehouden aan houders van een gemeentelijke parkeerkaart, dan kunnen zij parkeerretributies of -belastingen instellen of parkeergelden bepalen in het kader van concessies of beheersovereenkomsten inzake het parkeren op de openbare weg, die van toepassing zijn op motorvoertuigen, hun aanhangwagens of onderdelen. Deze wet is niet van toepassing op het halfmaandelijks beurtelings parkeren en de beperking van het langdurig parkeren ».
B.2.2. Artikel 15 van de wet van 22 december 2008 voegt een artikel 2 toe aan de wet van 22 februari 1965, dat bepaalt :
« Met het oog op de inning van de in artikel 1 bedoelde retributies, belastingen of parkeergelden, zijn de steden en gemeenten en haar concessiehouders en de autonome gemeentebedrijven gemachtigd om de identiteit van de houder van de nummerplaat op te vragen bij de overheid die belast is met de inschrijving van de voertuigen in overeenstemming met de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ».
B.2.3. Artikel 16 van de wet van 22 december 2008 voegt een artikel 3 toe aan de wet van 22 februari 1965, dat bepaalt :
« De in artikel 1 bedoelde retributies, belastingen of parkeergelden worden ten laste gelegd van de houder van de nummerplaat ».
Ten aanzien van het belang
B.3.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoeker bij de vernietiging van de bestreden bepalingen. Zijn belang zou niet verschillen van het belang dat eenieder erbij heeft dat de wettigheid in alle aangelegenheden in acht wordt genomen.
B.3.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat iedere natuurlijke persoon die een beroep tot vernietiging instelt doet blijken van een belang. Er is slechts een belang wanneer de bestreden bepaling de verzoekende partij rechtstreeks en ongunstig kan raken.
B.3.3. Ter staving van zijn belang voert de verzoeker aan dat hij zich reeds geruime tijd verzet tegen het inschakelen van private ondernemingen om het betaald parkeren op de openbare weg te beheren en te controleren en dat hij bovendien verwikkeld is in een rechtszaak tegen een dergelijke private onderneming.
De verzoeker kan bijgevolg in zijn situatie rechtstreeks en ongunstig worden geraakt, temeer daar wordt aangevoerd dat de bestreden bepalingen sommige grondrechten zouden kunnen aantasten, meer bepaald het recht op de eerbiediging van het privéleven.
B.3.4. De exceptie wordt verworpen.
Ten aanzien van het eerste middel
B.4. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, en van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.
B.5.1. Het voormelde artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, bepaalt sinds de wijziging ervan bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 :
« De aangelegenheden bedoeld in artikel [39] van de Grondwet zijn :
[...]
VIII. Wat de ondergeschikte besturen betreft :
1° de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen, met uitzondering van :
- de regelingen die krachtens de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen opgenomen zijn in de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen;
- de regelingen die opgenomen zijn in de artikelen 5, 5bis, 70, 3° en 8°, 126, tweede en derde lid, en titel XI van de provinciewet;
- de regelingen die opgenomen zijn in de artikelen 125, 126, 127 en 132 van de nieuwe gemeentewet, voor zover zij de registers van de burgerlijke stand betreffen;
- de organisatie van en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, en de brandweer;
- de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen.
De gewesten oefenen deze bevoegdheid uit, onverminderd de artikelen 279 en 280 van de nieuwe gemeentewet.
De gemeenteraden of de provincieraden regelen alles wat van gemeentelijk of provinciaal belang is; zij beraadslagen en besluiten over elk onderwerp dat hen door de federale overheid of door de gemeenschappen is voorgelegd.
De provinciegouverneurs, de gouverneur en de vice-gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, de arrondissementscommissarissen en de adjunct-arrondissementscommissarissen worden benoemd en afgezet door de betrokken gewestregering, op eensluidend advies van de Ministerraad.
Wanneer een gemeenschaps- of gewestregering informatie opvraagt uit de registers van de burgerlijke stand, geeft de ambtenaar van de burgerlijke stand onmiddellijk gevolg aan dat verzoek; ».
B.5.2. Artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet bepaalt :
« De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.
Meer bepaald, en voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden, worden de volgende zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd :
1° alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen, hetgeen omvat de reiniging, de verlichting, de opruiming van hindernissen, het slopen of herstellen van bouwvallige gebouwen, het verbod om aan ramen of andere delen van gebouwen enig voorwerp te plaatsen dat door zijn val schade kan berokkenen, of om wat dan ook te werpen dat voorbijgangers verwondingen of schade kan toebrengen of dat schadelijke uitwasemingen kan veroorzaken; voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, valt zij niet onder de toepassing van dit artikel;
[...] ».
B.5.3. Artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :
« De Regeringen worden betrokken bij :
[...]
3° het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, [...] ».
Volgens de parlementaire voorbereiding van die bepaling (Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 21) betreft de « algemene politie » de politiereglementen van toepassing op de verschillende vervoerswijzen, zoals :
- de politie over het wegverkeer;
- het algemeen reglement van de scheepvaartwegen;
- het politiereglement op de spoorwegen;
- de politie van het personenvervoer per tram, premetro, metro, autobus en autocar;
- de politie op de zeevaart en de luchtvaart.
B.6.1. Aan de gewesten wordt door artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, de principiële bevoegdheid toegewezen inzake de organieke wetgeving op de gemeenten. Daartoe behoren onder meer de regeling van de gemeentelijke instellingen, de organisatie van de gemeentelijke administratieve diensten en het statuut van het gemeentepersoneel (Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, pp. 8 en 9).
B.6.2. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de aan hen toegewezen aangelegenheden. Behoudens andersluidende bepalingen heeft de bijzondere wetgever het gehele beleid inzake de door hem toegewezen aangelegenheden aan de gemeenschappen en de gewesten overgedragen.
Tot de organisatie, bevoegdheid en werking van de gemeentelijke en provinciale instellingen behoren met name de vestiging en de invordering van de gemeente- en provinciebelastingen.
B.6.3. Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de voormelde bijzondere wet voorziet uitdrukkelijk erin dat « de organisatie van en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet » tot de bevoegdheid van de federale wetgever blijven behoren.
Aldus is de federale overheid niet alleen bevoegd voor de organisatie en de bevoegdheid van de geïntegreerde politiedienst op federaal en lokaal niveau zoals bedoeld in artikel 184 van de Grondwet, maar ook voor de algemene administratieve politie en de handhaving van de openbare orde op gemeentelijk vlak.
B.6.4. Inzake politie dient evenwel rekening te worden gehouden met het voormelde artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Uit die bepaling vloeit voort dat het aannemen van « de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer » een federale bevoegdheid is gebleven, ook al moeten de Gewestregeringen bij het ontwerpen ervan worden betrokken.
B.7.1. Tot de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer behoren de algemene reglementen die de Koning op grond van artikel 1 van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968 (hierna : Wegverkeerswet), vermag vast te stellen. Dat artikel maakt deel uit van hoofdstuk I, « Algemene reglementen », van de voormelde wet.
Ter uitvoering van die machtiging is het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer genomen. Luidens artikel 1, eerste lid, ervan geldt dat reglement « voor het verkeer op de openbare weg en het gebruik ervan, door voetgangers, voertuigen, trek-, last- of rijdieren en vee ». In artikel 2 worden verschillende begrippen gedefinieerd. Titel II preciseert de verkeersregels. Titel III heeft betrekking op de verkeerstekens.
B.7.2. Naast de machtiging tot het vaststellen van algemene reglementen voorziet de Wegverkeerswet in de mogelijkheid tot het uitvaardigen van aanvullende reglementen. Zo belast artikel 2 bijvoorbeeld de gemeenteraden ermee reglementen vast te stellen die enkel gelden voor de op het grondgebied van hun gemeente gelegen openbare wegen. De artikelen 2, 2bis en 3 van de Wegverkeerswet maken deel uit van hoofdstuk II, « Aanvullende reglementen ».
De aanvullende reglementen hebben aldus een bijzonder toepassingsgebied en strekken ertoe de verkeersreglementering aan te passen aan de plaatselijke of bijzondere omstandigheden. Uit hun aard zelf kunnen aanvullende verkeersreglementen geen regels van algemene politie bevatten.
B.7.3. De bestreden bepalingen voorzien in de mogelijkheid voor gemeenten om concessiehouders en autonome gemeentebedrijven in te schakelen bij het voeren van een lokaal parkeerbeleid. Het bestreden artikel 14 machtigt meer bepaald de gemeenten om parkeergelden te bepalen in het kader van concessies of beheersovereenkomsten inzake het parkeren op de openbare weg. Het bestreden artikel 15 machtigt de steden en gemeenten en hun concessiehouders en de autonome gemeentebedrijven om de identiteit van de houder van de nummerplaat op te vragen bij de overheid die is belast met de inschrijving van de voertuigen in overeenstemming met de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het bestreden artikel 16 bepaalt dat de retributies, belastingen of parkeergelden ten laste van de houder van de nummerplaat worden gelegd.
Zoals blijkt uit de inleidende zin van artikel 1 van de wet van 22 februari 1965, kan de door de bestreden bepalingen ingevoerde regeling inzake parkeergelden en inzake de inning en tenlastelegging daarvan, slechts toepassing vinden wanneer de gemeenteraden, overeenkomstig de wetgeving en de reglementen op de politie van het wegverkeer, reglementen inzake het parkeren vaststellen, die betrekking hebben op parkeren voor een beperkte tijd, het betaald parkeren en het parkeren op plaatsen voorbehouden aan houders van een gemeentelijke parkeerkaart.
B.7.4. Daaruit volgt dat de bestreden bepalingen, aangezien zij het domein van de aanvullende verkeersreglementen betreffen, tot de bevoegdheid van de gewesten behoren en de in het middel aangevoerde bepalingen schenden.
B.8. Het eerste middel is gegrond in zoverre het is afgeleid uit de schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.
B.9. De verzoeker voert in het eerste middel ook aan dat artikel 15 van de wet van 22 december 2008 niet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State werd voorgelegd.
Het Hof is enkel bevoegd om de grondwettigheid van de inhoud van een wetskrachtige norm ten aanzien van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, de artikelen van titel II « De Belgen en hun rechten » en de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet na te gaan.
Die bevoegdheid staat het Hof niet toe te controleren of de formaliteiten voorafgaand aan de aanneming van die wetskrachtige norm in acht werden genomen.
B.10. Nu de overige middelen niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen zij niet te worden onderzocht.
B.11.1. Uit de vernietiging van de bestreden bepalingen volgt dat de wet van 22 februari 1965 onverkort van toepassing blijft in de redactie die aan de wijziging bij de wet van 22 december 2008 voorafgaat.
B.11.2. Met betrekking tot de toepassing van de wet van 22 februari 1965, vóór de vermelde wijziging, heeft het Hof van Cassatie in twee arresten van 29 mei 2009 geoordeeld :
« Door aan een particulier een concessie te geven voor de materiële organisatie van het betaald parkeren en hem de controle toe te vertrouwen van het naleven van het parkeerreglement, delegeert de gemeente niet haar bevoegdheid aan een derde maar beheert zij een openbare dienst op de wijze die haar het meest geschikt lijkt » (C.08.0129.N, punt 10).
« Uit het feit zelf dat krachtens de voormelde wet van 22 februari 1965 de gemeenteraden gemachtigd zijn parkeerheffingen uit te voeren en dat concessies vereist zijn om deze heffingen effectief uit te voeren wanneer de gemeente hiertoe niet de nodige administratieve sterkte heeft, vloeit voort dat de concessionaris de opdracht moet kunnen krijgen de parkeerheffingen te innen en de opbrengst hiervan te ontvangen voor rekening van de gemeente » (C.08.0129.N, punt 11).
« [Artikel 10 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, zoals van toepassing vóór zijn opheffing bij wet van 7 maart 2007] belet niet dat een gemeente bestuursdocumenten ter beschikking stelt van een vennootschap in zoverre dat nodig is om die vennootschap toe te laten de openbare dienst te verlenen, waartoe zij zich in het kader van een concessie van openbare dienst verbonden heeft » (C.08.0130.N, punt 7).
B.11.3. Daaruit volgt dat er geen aanleiding is om te onderzoeken of het aangewezen is de gevolgen van de vernietigde bepalingen te handhaven met toepassing van artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.
Om die redenen,
het Hof
vernietigt de artikelen 14 tot 16 van de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I).
Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 27 mei 2010.
De griffier,
P.-Y. Dutilleux.
De voorzitter,
M. Bossuyt.