

Rolnummer 6941
Arrest nr. 54/2019 van 4 april 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 26, eerste lid, van de wet van 6 maart 2018 ter verbetering van de verkeersveiligheid, in samenhang gelezen met artikel 25, 1°, van dezelfde wet, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 24 mei 2018 in zake het openbaar ministerie tegen J.M., waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 1 juni 2018, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 26, eerste lid van de Wet van 6 maart 2018 ter verbetering van de verkeersveiligheid, samen gelezen met art. 25, 1^o van diezelfde wet en art. 3 Ger.W, de bepalingen over de fundamentele rechten en vrijheden gewaarborgd in titel II van de Grondwet, (met name de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet) én artikel 6.1 E.V.R.M., in zoverre deze bepaling, in het bijzonder door de toevoeging van de zinsnede ‘ deze wet treedt in werking op 15 februari 2018 ’, een retroactieve inwerkingtreding van de verjaring invoert ?

2. Schendt artikel 26, eerste lid van de Wet van 6 maart 2018 ter verbetering van de verkeersveiligheid, samen gelezen met art. 25, 1^o van diezelfde wet en art. 3 Ger.W, de bepalingen over de fundamentele rechten en vrijheden gewaarborgd in titel II van de Grondwet, (met name de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet) én artikel 6.1 E.V.R.M., in zoverre deze bepaling, in het bijzonder door de toevoeging van de zinsnede ‘ deze wet treedt in werking op 15 februari 2018 ’, een onderscheid in behandeling in het leven roept tussen de feiten die zouden verjaard zijn in de periode tussen de retroactieve datum van inwerkingtreding van de Wet van 6 maart 2018, met name 15 februari 2018, en de datum van publicatie van diezelfde wet in het *Belgisch Staatsblad*, met name 15 maart 2018, nu de strafvordering niet langer vervallen is en herleeft, enerzijds, en de feiten die voor 15 februari 2018 reeds definitief zouden verjaard zijn, anderzijds ? ».

Memories zijn ingediend door :

- J.M., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Sucaet, advocaat bij de balie te Gent;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacobowitz en Mr. A. Poppe, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 27 februari 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet 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 20 maart 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 20 maart 2019 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

De Politierechtbank Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, heeft J.M. bij vonnis van 29 mei 2017 veroordeeld tot twee geldboetes en hem vervallen verklaard van het recht alle motorvoertuigen te besturen voor een termijn van eenentwintig dagen voor feiten die zich hebben voorgedaan op 22 maart 2016.

Op 26 juni 2017 heeft J.M. hoger beroep aangetekend bij de Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent. Bij tussenvonnis heeft de Rechtbank geoordeeld dat de debatten dienden te worden heropend teneinde J.M. toe te laten een standpunt in te nemen met betrekking tot de verjaring van de tenlastenlegging voor het links inhalen als bestuurder van een voertuig op de openbare weg zonder er zich te hebben van vergewist dat hij dit zonder gevaar kon doen en inzonderheid dat de weg over een voldoende afstand vrij was om alle gevaar voor ongevallen te vermijden.

De verwijzende rechter stelt vast dat de verjaringstermijn van de strafvordering voor die tenlastenlegging één jaar bedroeg onder het oude artikel 68 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1968 (hierna : de Wegverkeerswet). Ingevolge artikel 25 van de wet van 6 maart 2018 ter verbetering van de verkeersveiligheid (hierna : de wet van 6 maart 2018) wordt die verjaringstermijn verhoogd naar twee jaar. Die bepaling treedt met terugwerkende kracht in werking, aangezien artikel 26 van de wet van 6 maart 2018 de inwerkingtreding van de wet op 15 februari 2018 bepaalt.

De wetten die de verjaringstermijn van de strafvordering wijzigen, dienen volgens de verwijzende rechter als procedurewetten te worden beschouwd en zijn onmiddellijk van toepassing op de hangende rechtsgedingen, ook diegenen die gebaseerd zijn op feiten die dateren van vóór de wetswijziging. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Cassatie mag de rechter het algemeen rechtsbeginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten niet toepassen wanneer die toepassing onverenigbaar is met de ondubbelzinnige wil van de wetgever, tenzij door het Hof is vastgesteld dat de bedoelde wetsbepaling de Grondwet schendt.

De verwijzende rechter stelt zich de vraag of er zich geen probleem stelt voor feiten die zouden verjaren in de periode tussen de publicatie van de wet op 15 maart 2018 en de retroactieve inwerkingtreding ervan op 15 februari 2018. In het bodemgeschil dateren de ten laste gelegde feiten van 22 maart 2016. De laatste nuttige stuitingsdaad werd gesteld op 9 maart 2017 door de betekening van de inleidende dagvaarding aan J.M. om te verschijnen voor de Politierechtbank Oost-Vlaanderen, afdeling Gent. Zonder de totstandkoming van de wet van 6 maart 2018 zou de verjaring zijn ingetreden op 8 maart 2018. Ingevolge de retroactieve inwerkingtreding ervan op 15 februari 2018, zou de lastens J.M. ingestelde strafvordering evenwel herleven. Nochtans is de publicatie van een wet essentieel opdat de rechtsonderhorige kan weten wat zijn procedurele positie is. De parlementaire voorbereiding geeft geen verduidelijking of verantwoording omtrent het aanvangspunt van de inwerkingtreding of het principe van de retroactieve inwerkingtreding. De verwijzende rechter betwijfelt dan ook of de wetgever een retroactieve inwerkingtreding van de wet gewild heeft.

Om die redenen acht de verwijzende rechter het noodzakelijk om de bovenvermelde vragen aan het Hof te stellen, alvorens te kunnen oordelen over het verval van de strafvordering door verjaring.

III. In rechte

- A -

A.1.1. J.M., appellant in het bodemgeschil, stelt dat het beginsel van de principiële niet-retroactiviteit van de strafwet uit artikel 2 van het Strafwetboek geen toepassing vindt op procedurewetten, zoals artikel 25, 1°, van de wet van 6 maart 2018. De rechtspraak en de rechtsleer nemen aan dat die procedurewetten onmiddellijk kunnen worden toegepast, voor zover de verjaring nog niet is bereikt op grond van de vroegere wet. De vraag dient evenwel te worden gesteld of de onmiddellijke toepassing van de procedurewet ook te rijmen valt met een retroactieve inwerkingtreding.

A.1.2. J.M. is van oordeel dat een dergelijke retroactieve toepassing onbillijke en ongelijke situaties creëert en sluit zich aan bij de verwijzende rechter die stelt dat de publicatie van een wet essentieel is opdat de rechtsonderhorige kan weten wat zijn procedurele positie is. De herleving van de strafvordering zou manifest

afbreuk doen aan de algemene rechtsbeginselen van de rechtszekerheid, de gelijkheid en niet-discriminatie, alsook aan het recht op een eerlijk proces zoals gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Voorts is de in het geding zijnde bepaling in strijd met het beginsel van de niet-retroactiviteit van de strafwet, zoals gewaarborgd bij artikel 14 van de Grondwet, artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Er anders over oordelen, zou tot gevolg hebben dat in principe elk verval van een strafvordering na het verkrijgen van de verjaring kan worden afgewend en alsnog aanleiding kan geven tot een veroordeling. Dat is niet verzoenbaar met de principes van de rechtsstaat, het recht op een eerlijk proces, de rechtszekerheid en de sociale rust en vrede.

A.1.3. Voorts doet het gebrek aan een overgangsregeling een niet-verantwoord verschil in behandeling ontstaan tussen personen die feiten hebben gepleegd die in principe zouden verjaren in de periode tussen de retroactieve inwerkingtreding op 15 februari 2018 en de publicatie in het *Belgisch Staatsblad* op 15 maart 2018, enerzijds, en personen die feiten hebben gepleegd die vóór 15 februari 2018 reeds definitief verjaard zijn, anderzijds. Beide prejudiciële vragen dienen bijgevolg bevestigend te worden beantwoord.

A.2. Met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag stelt de Ministerraad vast dat de verwijzende rechter de grondwettigheid van artikel 25, 1^o, van de wet van 6 maart 2018 op zich niet in vraag stelt. Evenmin wordt de grondwettigheid van die bepaling in vraag gesteld voor zover die in werking treedt vanaf de publicatie van de wet van 6 maart 2018 in het *Belgisch Staatsblad* van 15 maart 2018. De onmiddellijke inwerkingtreding van een wet die de verjaring verlengt, houdt geen schending in van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Feiten die al verjaard waren op het ogenblik waarop de nieuwe wet van kracht wordt, kunnen echter niet meer worden vervolgd. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat er geen bijzondere motivering bestaat voor de inwerkingtreding met terugwerkende kracht op 15 februari 2018. De Ministerraad erkent bijgevolg dat artikel 26, eerste lid, van de wet van 6 maart 2018 de artikelen 10, 11, 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, schendt voor zover de verlenging van de verjaringstermijn van één naar twee jaar, voorzien in artikel 25, 1^o, van de voormelde wet, strafvorderingen zou doen herleven die definitief verjaard zijn vóór 15 maart 2018, namelijk op het ogenblik van publicatie van die wet in het *Belgisch Staatsblad*. In die omstandigheden kan de prejudiciële vraag positief beantwoord worden.

A.3.1. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, merkt de Ministerraad op dat een verschil in behandeling wordt opgeworpen tussen, enerzijds, feiten die zouden verjaard zijn in de periode tussen de retroactieve datum van inwerkingtreding van de wet van 6 maart 2018, namelijk 15 februari 2018, en de datum van publicatie van die wet in het *Belgisch Staatsblad*, namelijk 15 maart 2018, en, anderzijds, feiten die zouden verjaard zijn vóór 15 februari 2018. Die vergelijking gaat echter uit van de feiten in plaats van de onderscheiden categorieën van personen. Om die reden stelt de Ministerraad voor om de prejudiciële vraag te herformuleren.

A.3.2. Voor het overige verwijst de Ministerraad naar zijn uiteenzetting met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag. Onder voorbehoud van de voorgestelde herformulering overeenkomstig artikel 27, § 2, van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof, is hij van oordeel dat de tweede prejudiciële vraag eveneens bevestigend kan worden beantwoord.

- B -

B.1. De verwijzende rechter wenst met de eerste prejudiciële vraag te vernemen of artikel 26, eerste lid, van de wet van 6 maart 2018 ter verbetering van de verkeersveiligheid (hierna : de wet van 6 maart 2018), in samenhang gelezen met artikel 25, 1^o, van dezelfde wet en met artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek, bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het de verlenging van de verjaringstermijn van de

strafvordering die het gevolg is van een overtreding van de wet « betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1968 » (hierna : de Wegverkeerswet) alsmede van de ter uitvoering ervan vastgestelde besluiten, doet ingaan met terugwerkende kracht op 15 februari 2018.

B.2.1. Artikel 25 van de wet van 6 maart 2018 bepaalt :

« In artikel 68 van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 18 juli 1990 en gewijzigd bij de wetten van 16 maart 1999 en 20 juli 2005, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° de woorden ‘ een jaar ’ worden vervangen door de woorden ‘ twee jaar ’;

2° de woorden ‘ en 37bis, § 1, 1° en 4° tot 6° ’ worden vervangen door de woorden ‘ , 37/1, § 4, 37bis, § 1, 1° en 4° tot 6°, en 48 ’. ».

B.2.2. Ingevolge die wijzigingen, luidt artikel 68 van Wegverkeerswet als volgt :

« De strafvordering die het gevolg is van een overtreding van deze wet alsmede van de ter uitvoering ervan vastgestelde besluiten, verjaart door verloop van twee jaar te rekenen van de dag waarop de overtreding is begaan; deze termijn bedraagt evenwel drie jaar te rekenen van de dag waarop de overtreding is begaan voor overtredingen van artikel 30, § 1 en § 3, 33, 34, § 2, 35, 37/1, § 4, 37bis, § 1, 1° en 4° tot 6°, en 48 ».

B.3.1. De wet van 6 maart 2018 is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 maart 2018. Met betrekking tot de inwerkingtreding bepaalt artikel 26 van die wet :

« Deze wet treedt in werking op 15 februari 2018, met uitzondering van de artikelen 10, 14, 16 en 20, en artikel 25, 2°, die in werking treden op 1 juli 2018.

Artikel 37/1, § 1, van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, zoals vervangen bij artikel 10, geldt enkel voor de feiten gepleegd na de inwerkingtreding ervan ».

Met uitzondering van de artikelen 10, 14, 16, 20 en 25, 2°, die in werking treden op 1 juli 2018, heeft de wet van 6 maart 2018 derhalve terugwerkende kracht.

B.3.2. Hieruit vloeit voort dat artikel 25, 1°, van de wet van 6 maart 2018, dat de verjaring van de strafvordering ten gevolge van een overtreding van de Wegverkeerswet of

van haar uitvoeringsbesluiten verlengt van één naar twee jaar te rekenen van de dag waarop de overtreding is begaan, retroactief in werking treedt op 15 februari 2018.

B.3.3. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof niet over de verlenging van de verjaringstermijn van de strafvordering op zich, doch enkel over de invoering van die verlenging met terugwerkende kracht.

B.4. Zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld, « kan de verjaring worden gedefinieerd als het recht dat bij de wet aan de dader van een misdrijf is toegekend om niet meer te worden vervolgd of berecht na het verstrijken van een bepaalde termijn sedert de feiten zich hebben voorgedaan. De verjaringstermijnen, die de rechtsstelsels van de verdragsluitende Staten met elkaar gemeen hebben, hebben verschillende doeleinden, waaronder het waarborgen van de rechtszekerheid door een termijn voor de rechtsvorderingen vast te stellen en het verhinderen van een aantasting van de rechten van de verdediging waaraan afbreuk zou kunnen worden gedaan indien de rechtbanken zich zouden moeten uitspreken over de gegrondheid van bewijselementen die onvolledig zouden zijn wegens de verstreken tijd (arrest *Stubbings e.a. t. Verenigd Koninkrijk* van 22 oktober 1996, *Rec.* 1996-IV, pp. 1502-1503, § 51) » (EHRM, 22 juni 2000, *Coëme e.a. t. België*, § 146).

B.5.1. De wetsbepaling die de verjaringstermijn van een strafvordering verlengt, is noch een wet die een nieuw misdrijf invoert, noch een wet die de strafmaat bepaalt. Het gaat om een procedurewet die overeenkomstig de artikelen 2 en 3 van het Gerechtelijk Wetboek vanaf de inwerkingtreding ervan van toepassing is op elke strafvordering, zelfs wanneer die vóór die inwerkingtreding is ontstaan, voor zover de strafvordering op die datum niet verjaard was (Cass., 12 november 1996, P.95.1171.N).

B.5.2. Met betrekking tot de onmiddellijke inwerkingtreding van een wet die de verjaringstermijn van de strafvordering verlengt, heeft het Hof bij zijn arrest nr. 165/2015 van 19 november 2015 geoordeeld :

« Terwijl de rechtsonzekerheid die voortvloeit uit de invoering van straffen waarin niet was voorzien op het ogenblik waarop het misdrijf werd begaan niet vatbaar is voor verantwoording, is zulks echter niet het geval met de onzekerheid die te maken heeft met het feit dat een misdrijf dat reeds strafbaar was op het ogenblik waarop het werd begaan, nog met dezelfde straffen zou kunnen worden gestraft na het verstrijken van de verwachte termijn van

verjaring, ook al worden de verwachtingen van de inverdenkinggestelde aldus gedwarsboemd (zie in dezelfde zin : EHRM, 22 juni 2000, *Coëme e.a. t. België*, §§ 149-151) ».

B.6. De onmiddellijke inwerkingtreding van een wet die de verjaringstermijn van de strafvordering verlengt moet echter worden onderscheiden van een verlenging die met terugwerkende kracht wordt ingevoerd.

Doordat de in het geding zijnde bepalingen de verlenging van de verjaringstermijn invoeren met terugwerkende kracht hebben zij immers tot gevolg dat de strafvorderingen herleven die, zoals in het bodemgeschil, definitief verjaard waren op grond van de vroegere wet in de periode van 15 februari 2018 tot 15 maart 2018.

Aldus doen zij zonder dat daarvoor enige redelijke verantwoording kan bestaan afbreuk aan de waarborg van rechtszekerheid die met de verjaring wordt beoogd en die in strafzaken inhoudt dat de dader van een misdrijf niet meer kan worden vervolgd of berecht na het verstrijken van een bepaalde termijn sedert de feiten zich hebben voorgedaan.

Zoals de Ministerraad vermeldt in zijn memorie, wordt de inwerkingtreding met terugwerkende kracht van de bestreden bepalingen overigens op geen enkele wijze verantwoord in de parlementaire voorbereiding (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2868/001, pp. 31-32).

B.7. De eerste prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

B.8. Rekening houdend met het antwoord op de eerste prejudiciële vraag, is het niet nodig om de tweede vraag, die niet tot een ruimere vaststelling van ongrondwettigheid kan leiden, te onderzoeken.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 26, eerste lid, van de wet van 6 maart 2018 ter verbetering van de verkeersveiligheid, in samenhang gelezen met artikel 25, 1°, van dezelfde wet, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de verlenging van de verjaringstermijn van de strafvordering van één naar twee jaar doet ingaan met terugwerkende kracht op 15 februari 2018.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 4 april 2019.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen