

Rolnummer 2763
Arrest nr. 154/2004 van 22 september 2004

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 25 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, ingesteld door E. Goffin.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot en L. Lavrysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 9 juli 2003 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 10 juli 2003, heeft E. Goffin, wonende te 3271 Zichem, Turnhoutsebaan 1, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 25 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 25 februari 2003).

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

Op de openbare terechtzitting van 4 mei 2004 :

- zijn verschenen :
- . Mr. S. Texier *loco* Mr. J. Durnez, advocaten bij de balie te Leuven, voor E. Goffin;
- . Mr. P. De Maeyer, tevens *loco* Mr. E. Jacobowitz, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en P. Martens verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang

A.1. Ter staving van zijn belang voert E. Goffin aan dat hij voor de uitoefening van zijn beroep zeer mobiel moet zijn, dat hij gemiddeld 45.000 kilometer per jaar aflegt met de wagen en dat hij « derhalve zonder meer kan vallen onder de toepassing van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs gedurende één maand of langer zonder rechterlijke beoordeling ».

A.2. De Ministerraad betwist het belang van de verzoeker. De loutere hoedanigheid van rechtssubject - zelfs subject van de strafwet - zou niet volstaan om op ontvankelijke wijze een beroep tot vernietiging in te dienen. Zowel uit de draagwijdte van de bestreden bepaling als uit de concrete situatie van de verzoeker leidt de Ministerraad bovendien af dat het volstrekt hypothetisch is dat hij door de bestreden bepaling zou kunnen worden geraakt. Uit artikel 55 van de wegverkeerswet zou immers blijken dat de tijdelijke intrekking van het rijbewijs slechts naar aanleiding van bijzonder zware en gevaarlijke verkeersovertredingen kan worden bevolen. De verzoeker - een advocaat met een blanco strafregister - zou geen deel uitmaken van een beroepsgroep die aannemelijk kan maken dat de bestreden norm een negatieve invloed kan hebben op haar situatie.

A.3. De verzoeker wijst erop dat hij reeds tijdens de uitvoering van zijn arbeid een onmiddellijke intrekking heeft moeten ondergaan, zodat zijn belang niet louter hypothetisch doch integendeel rechtstreeks, persoonlijk en zeker is. Hij voegt bij zijn memorie van antwoord een afschrift van een vonnis van de Correctionele Rechtbank te Turnhout van 19 oktober 2000.

A.4. Rekening houdend met dit nieuwe gegeven, dat afwijkt van hetgeen in het verzoekschrift werd vermeld, gedraagt de Ministerraad zich naar de wijsheid van het Hof wat het belang van de verzoeker betreft.

Ten gronde

A.5. De verzoeker vraagt de vernietiging van de bestreden bepaling wegens schending van 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.

Hij verwijst achtereenvolgens naar de ontstaansgeschiedenis van de bestreden bepaling, het advies van de Raad van State, de parlementaire voorbereiding, het arrest nr. 105/2001 van het Arbitragehof en het arrest *Malige* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Hij voert aan dat de intrekking van het rijbewijs een beperking inhoudt van zijn burgerlijk recht om een motorvoertuig te besturen. Door aan het openbaar ministerie de bevoegdheid te verlenen om, zonder het optreden van een rechter, voor een maximumduur van drie maanden een rijbewijs in te trekken, zou afbreuk worden gedaan aan de waarborg van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Die uitzonderlijke, van het gemeen recht afwijkende bevoegdheidstoekenning zou een schending inhouden van het gelijkheidsbeginsel doordat zij aan de betrokken rechtsonderhorigen niet de vereiste rechtsbescherming biedt.

De mogelijkheid tot vervroegde teruggave van het rijbewijs door het openbaar ministerie biedt volgens de verzoeker onvoldoende waarborgen. Hij beweert dat het openbaar ministerie van de bevoegde minister de instructie heeft gekregen om niet langer in te gaan op een verzoek tot vervroegde teruggave van het rijbewijs. Nochtans was de mogelijkheid tot vervroegde teruggave voor de wetgever de aanleiding om niet in een optreden van de rechter te voorzien. De onmiddellijke intrekking van het rijbewijs heeft weliswaar op zichzelf niet als doel te straffen, maar dat doel zou wel aanwezig zijn zodra de onmiddellijke intrekking wordt opgelegd zonder rekening te houden met de omstandigheden en zonder de waarborg dat een verzoek tot vervroegde teruggave objectief wordt beoordeeld.

Daarnaast voert de verzoeker aan dat de vrachtwagenbestuurders die een onmiddellijke intrekking van het rijbewijs hebben ondergaan, worden gediscrimineerd ten opzichte van de vrachtwagenbestuurders die geen onmiddellijke intrekking hebben ondergaan. De laatstgenoemden kunnen voor de politierechter verzachtende omstandigheden aanvoeren opdat hun recht tot het besturen van een motorvoertuig niet vervalt of opdat het verval van dat recht tot bepaalde categorieën van voertuigen wordt beperkt. De eerstgenoemden zouden tevergeefs verzachtende omstandigheden aanvoeren voor de politierechter daar het verval van het recht tot het besturen van een motorvoertuig ten gevolge van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs niet meer moet worden uitgevoerd. Zij kunnen dus, in tegenstelling tot de bestuurders die geen onmiddellijke intrekking hebben ondergaan, niet de nodige voorbereidingen treffen ten aanzien van onder meer hun werkgever.

A.6. De Ministerraad betwist allereerst de ontvankelijkheid van het middel. In een eerste deel van het middel wordt de onevenredigheid aangevoerd zonder dat een verschil in behandeling van twee categorieën van personen wordt aangetoond. In een tweede deel wordt de situatie van twee categorieën van vrachtwagenchauffeurs vergeleken, terwijl de verzoeker geen deel uitmaakt van één van beide categorieën, zodat hij geen belang heeft bij het middel.

A.7. De verzoeker wijst erop dat hij een verschil in behandeling heeft aangevoerd door te stellen dat hij in geval van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs niet door een onafhankelijke en onpartijdige rechter wordt beoordeeld, terwijl dat recht aan eenieder is toegekend.

A.8. De Ministerraad blijft erbij dat de verzoeker nalaat twee vergelijkbare categorieën van rechtsonderhorigen aan te wijzen, met vermelding van de redenen waarom zij niet op verschillende wijze mogen worden behandeld. Bovendien zouden alle bestuurders die een zware of gevaarlijke overtreding begaan zich in dezelfde situatie bevinden wanneer zij op heterdaad worden betrapt.

A.9. Ten gronde merkt de Ministerraad op dat de bevoegdheid een rijbewijs in te trekken zonder voorafgaande rechterlijke toetsing reeds sedert de inwerkingtreding van de wet van 1 augustus 1963 betreffende het rijbewijs voor bestuurders van motorvoertuigen aan de procureur des Konings toekomt. De bestreden bepaling verlenkt enkel de termijn van de mogelijke intrekking. Nu de bestreden bepaling niet de draagwijdte zou hebben die de verzoeker eraan geeft en het Hof reeds zou hebben gezegd dat de betrokken maatregel geen schending inhoudt van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, is het middel volgens de Ministerraad kennelijk ongegrond.

In ondergeschikte orde is de Ministerraad van oordeel dat het voormelde artikel 6 niet is geschonden in zoverre de beslissing tot intrekking kan worden betwist voor een rechtscollege dat aan de vereisten van artikel 6 voldoet en over volle rechtsmacht beschikt. De beslissing kan volgens de Ministerraad zowel voor de burgerlijke rechter als voor de Raad van State worden aangevochten. Beide rechtscolleges kunnen zich in voorkomend geval bij uiterst dringende noodzakelijkheid uitspreken. Aangezien de verdragsbepaling niet is geschonden, kan er ook geen sprake zijn van een schending van het gelijkheidsbeginsel, in samenhang gelezen met die bepaling.

Vervolgens meent de Ministerraad dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet op zichzelf beschouwd niet zijn geschonden. Het enige verschil in behandeling zou voortvloeien uit artikel 55 van de wegverkeerswet, dat niet het voorwerp uitmaakt van het voorliggende beroep tot vernietiging, waarin het beginsel en de toepassingsgevallen van de tijdelijke intrekking worden vastgelegd. Gelet op het fundamentele onderscheid tussen een veiligheidsmaatregel en een strafsanctie zou er evenwel geen sprake zijn van vergelijkbare categorieën. Bovendien steunt het verschil in behandeling op een objectief criterium, namelijk het al dan niet begaan van één of meer van de opgesomde overtredingen. Het doel dat erin bestaat gevaarlijke bestuurders tijdelijk uit het wegverkeer te verwijderen in afwachting van een rechterlijke beslissing te hunnen opzichte, is een geoorloofd doel. De verlenging van de termijn van tijdelijke intrekking brengt volgens de Ministerraad de evenredigheid van de maatregel niet in het gedrang. Die dient immers aan de ernst van de overtredingen en het doel van de maatregel te worden getoetst. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de verlenging van de termijn vooral nodig werd geacht voor personen die veelvuldig overtredingen onder invloed plegen.

Ten slotte merkt de Ministerraad op dat het rijbewijs te allen tijde, op verzoek van de betrokkene, vervroegd kan worden teruggegeven. Een ministeriële omzendbrief zou dit niet kunnen verhinderen en zou evenmin in aanmerking kunnen worden genomen om de grondwettigheid te toetsen.

A.10. De verzoeker merkt op dat de bevoegdheid van de Raad van State beperkt is tot de besluiten van administratieve overheden, waartoe de procureur des Konings als lid van de rechterlijke macht niet behoort, en dat de schorsing door de Raad van State afhankelijk is van het bewijs van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Het verlies van broodwinning ten gevolge van de intrekking van het rijbewijs zou als financieel nadeel niet moeilijk te herstellen zijn.

Ten aanzien van de bevoegdheid van de burgerlijke rechter verwijst de verzoeker naar een procedure in kort geding die tegen de onmiddellijke intrekking van een rijbewijs werd gevoerd. De Belgische Staat, in de persoon van de Minister van Justitie, was daarin van oordeel dat de burgerlijke rechter in kort geding ter zake geen rechtsmacht had en vorderde een schadevergoeding omdat de betrokkene het had gewaagd een procedure in kort geding in te spannen. De rechter in kort geding volgde dat standpunt en legde een schadevergoeding op wegens tergend en roekeloos geding.

A.11. De Ministerraad geeft toe dat de Raad van State *in casu* niet bevoegd is, maar die onbevoegdheid is slechts het gevolg van de bevoegdheid van een andere rechtsmacht, namelijk het Hof van Cassatie.

Wat de burgerlijke procedure betreft, merkt de Ministerraad op dat de beschikking van de rechter in kort geding niet definitief is aangezien de verzoeker daartegen hoger beroep heeft ingesteld en het Hof van Beroep nog geen uitspraak heeft gedaan.

- B -

Situering van de bestreden bepaling

B.1.1. Op grond van artikel 55 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 (hierna de « wegverkeerswet » genoemd), kan het openbaar ministerie onmiddellijk het rijbewijs intrekken van, onder meer, bestuurders die een zware verkeersovertreding begaan, bestuurders die rijden onder invloed van alcohol of andere stoffen die de rijvaardigheid beïnvloeden, bestuurders die de vlucht nemen om zich aan de dienstige vaststellingen te onttrekken en bestuurders die de opsporing en de vaststelling van overtredingen tegenwerken.

Volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 55 van de wegverkeerswet strekt de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs ertoe de verkeersveiligheid te bevorderen. De wetgever was van oordeel dat « de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs [...] ertoe [zou] bijdragen de gevaarlijke bestuurders, in afwachting dat er een rechterlijke beslissing getroffen wordt, uit het verkeer te verwijderen en [...] de bestuurders tot het nakomen van de reglementen [zou] aanzetten » (*Parl. St.*, Senaat, 1962-1963, nr. 68, p. 9; *Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 1062/7, p. 65).

Uit zowel de tekst van artikel 55 van de wegverkeerswet, meer bepaald door het gebruik van de term « kan », als de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat, wat de beslissing over de intrekking betreft, het openbaar ministerie over een beoordelingsvrijheid beschikt en dat het, geval per geval, rekening houdend met alle omstandigheden van de zaak, moet bepalen of de zware verkeersovertreding van die aard is dat het voor de handhaving van de verkeersveiligheid verantwoord is dat het rijbewijs tijdelijk wordt ingetrokken.

Krachtens artikel 56 van de wegverkeerswet, vóór de wijziging ervan bij de bestreden bepaling, was de maatregel van toepassing voor een periode van 15 dagen, tenzij het openbaar ministerie dat de intrekking ervan had bevolen het rijbewijs eerder teruggaf, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de houder. Diezelfde overheid kon de maatregel met een nieuwe periode van 15 dagen verlengen, na de betrokkene of zijn raadsman voorafgaandelijk

te hebben gehoord indien deze daarom had verzocht. De beslissing kon nog eenmaal worden hernieuwd voor een periode van 15 dagen.

De onmiddellijke intrekking van het rijbewijs kan, onder bepaalde voorwaarden, worden beschouwd als een tijdelijke veiligheidsmaatregel en niet als een strafsanctie. Zij houdt geen beslissing in over de gegrondheid van een strafvervolging in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (in dezelfde zin : Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 28 oktober 1999, Escoubet t. België).

B.1.2. Het bestreden artikel 25 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid vervangt in artikel 56, tweede lid, 1^o, van de wegverkeerswet de termijnen van 15 dagen door termijnen van een maand. Voortaan moet het rijbewijs worden teruggegeven « na een maand, tenzij de overheid die de intrekking heeft bevolen, deze termijn met een nieuwe termijn van een maand verlengt na de betrokkene of zijn raadsman, op zijn verzoek, voorafgaandelijk te hebben gehoord; deze beslissing kan eenmaal hernieuwd worden ».

De wetwijziging is op 1 maart 2004 in werking getreden.

Ten aanzien van het belang

B.2.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoeker bij de vernietiging van de bestreden bepaling.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof 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.2.3. Ter staving van zijn belang voert de verzoeker aan dat hij voor de uitoefening van zijn beroep zeer mobiel moet zijn, dat hij gemiddeld 45.000 kilometer per jaar aflegt met de wagen en dat hij « derhalve zonder meer kan vallen onder de toepassing van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs gedurende één maand of langer zonder rechterlijke beoordeling ».

B.2.4. De intrekking van het rijbewijs gedurende maximaal een maand en de eventuele verlenging daarvan met twee bijkomende termijnen van maximaal een maand kan in bepaalde gevallen belangrijke gevolgen hebben voor de personen ten aanzien van wie de maatregel wordt getroffen.

Zelfs indien de intrekking van het rijbewijs geen straf is en losstaat van de strafvervolging, doet elkeen die houder is van een rijbewijs, van het vereiste belang blijken om de regeling inzake de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs te bestrijden.

B.2.5. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

B.3. De verzoekende partij voert aan dat de bestreden bepaling, door aan het openbaar ministerie de bevoegdheid te verlenen om, zonder het optreden van een rechter, voor een maximumduur van drie maanden een rijbewijs in te trekken, op discriminerende wijze afbreuk doet aan de waarborg van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.4.1. De Ministerraad werpt op dat het middel onontvankelijk is omdat het geen verschil in behandeling van twee categorieën van personen aanvoert.

B.4.2. Het middel komt in essentie erop neer dat een geschil over de onmiddellijke intrekking van een rijbewijs in tegenstelling tot andere geschillen niet aan een jurisdictionele toetsing kan worden onderworpen, zodat de betrokken rechtsonderhorigen op het vlak van de rechtsbescherming verschillend worden behandeld.

B.4.3. De exceptie wordt verworpen.

B.5.1. Rekening houdend met de doelstellingen vermeld in B.1.1, kan vanuit de noodzaak om onmiddellijk op te treden worden verantwoord dat, zoals het Hof reeds heeft opgemerkt in zijn arrest nr. 105/2001, het openbaar ministerie de maatregel mag nemen, zonder voorafgaande rechterlijke toetsing.

Opgemerkt moet evenwel worden dat het Hof zich in voormeld arrest heeft uitgesproken over artikel 55 van de wegverkeerswet in de versie vóór de wijziging ervan bij de bestreden wet, toen de aanvankelijke maatregel van intrekking van het rijbewijs voor een termijn van maximaal 15 dagen van toepassing was.

De intrekking van het rijbewijs gedurende maximaal een maand, in plaats van 15 dagen zoals voorheen, en de eventuele verlenging daarvan met twee bijkomende termijnen van maximaal een maand kunnen in bepaalde gevallen belangrijke gevolgen hebben voor de personen ten aanzien van wie de maatregel wordt genomen.

B.5.2. Terwijl het gebrek aan toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter ten aanzien van een aanvankelijke beslissing om het rijbewijs gedurende maximaal 15 dagen in te trekken kan worden verantwoord door de noodzaak om, in het belang van de verkeersveiligheid, snel te beslissen en door de in de tijd beperkte gevolgen van de maatregel, heeft het ontbreken van een optreden van of een effectieve beroepsmogelijkheid bij een rechter met betrekking tot een beslissing tot intrekking die vanaf het begin reeds dubbel zo lang kan duren als voorheen, evenals met betrekking tot een beslissing waarbij die verlengde intrekking nogmaals wordt verlengd met een tweede en een derde termijn van een maand, onevenredige gevolgen voor de betrokkenen, inzonderheid voor diegenen voor wie het gebruik van een voertuig onontbeerlijk is voor het verwerven van beroepsinkomsten.

B.5.3. Die vaststelling wordt niet weerlegd door de bewering van de Ministerraad dat de bestreden bepaling niet onevenredig is indien rekening wordt gehouden met de parlementaire voorbereiding, waarin is uiteengezet dat de verlenging van de termijn vooral nodig werd geacht voor personen die veelvuldig overtredingen onder invloed plegen (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1915/001, p. 16).

Op grond van de wegverkeerswet kan het rijbewijs immers onmiddellijk worden ingetrokken bij elke « zware » verkeersovertreding. De verlenging van de termijn van de intrekking is daarin niet beperkt tot bepaalde gevallen of omstandigheden.

Het Hof kan de zin van een wetsbepaling niet ombuigen door verklaringen die aan de aanneming ervan zijn voorafgegaan, te laten voorgaan op de duidelijke tekst van die bepaling.

B.5.4. De bestreden bepaling dient te worden vernietigd omdat zij niet in een jurisdictioneel optreden voorziet, noch ten aanzien van de aanvankelijke beslissing, die vanwege de verlenging ervan tot maximaal één maand niet langer beantwoordt aan de noodzaak tot het onmiddellijk nemen van maatregelen van beperkte duur in het belang van de verkeersveiligheid, noch ten aanzien van de mogelijkheid die beslissing tweemaal te verlengen voor dezelfde duur.

B.6. De overige grieven van de verzoeker, die niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen niet te worden onderzocht.

B.7. Teneinde rechtsonzekerheid te vermijden en de wetgever de gelegenheid te geven de gepaste uitvoering te geven aan huidig arrest is het aangewezen de gevolgen van de vernietigde bepaling te handhaven met toepassing van artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, zoals aangegeven in het beschikkend gedeelte.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 25 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid;

- handhaaft de gevolgen van de vernietigde bepaling tot en met 31 december 2004.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 22 september 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts