

Rolnummer 2874
Arrest nr. 156/2004 van 22 september 2004

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 56, tweede lid, 1°, van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968, gesteld door de Politierechtbank te Oudenaarde.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 12 december 2003 in zake het openbaar ministerie tegen D. Callens, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 18 december 2003, heeft de Politierechtbank te Oudenaarde de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de bepalingen van artikel 56, derde lid, 1^o, van het koninklijk besluit van 16 maart 1968 tot coördinatie van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, vervangen bij artikel 28 van de wet van 18 juli 1990, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk gelezen of gelezen in samenhang met artikel 6, 1^o, van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens, omdat zij aan een niet-rechterlijke instantie de bevoegdheid toekennen om een strafsanctie in de zin van het Europees Verdrag op te leggen, omdat de procureur des Konings tegelijkertijd optreedt als vervolgende partij en als rechter en dit zonder openbaar proces, zonder opgave van beweegredenen en zonder de betrokken persoon te horen, terwijl een dergelijke bevoegdheid niet verleend wordt aan het openbaar ministerie ten opzichte van personen die van een hele reeks andere misdrijven verdacht worden, en omdat de rechterlijke toetsing achteraf de eerder opgelegde straf niet kan ongedaan maken, vermits de straf reeds ondergaan werd en er geen procedure vastgesteld werd om de gevolgen van een ten onrechte opgelegde onmiddellijke intrekking van het rijbewijs weg te werken en om de ten onrechte gestrafte te vergoeden, terwijl dat laatste bijvoorbeeld wel het geval is voor de personen die het slachtoffer werden van onwerkzame voorlopige hechtenis, zodat de betrokken persoon van wie het rijbewijs ingetrokken werd bij toepassing van de bedoelde wetsbepalingen niet tot andere straffen kan veroordeeld worden omdat niemand, bij toepassing van artikel 14, 7^o, van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New York op 19 december 1966 en goedgekeurd bij de wet van 15 mei 1981, voor een tweede keer mag berecht of gestraft worden voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds overeenkomstig de wet en het procesrecht bij einduitspraak veroordeeld is of waarvan hij vrijgesproken is, omdat dit zou neerkomen op een schending van het algemeen rechtsbeginsel dat neergelegd is in de rechtsspreuk ‘ *non bis in idem* ’ en omdat een dergelijke beslissing niet kan genomen worden zonder jurisdictionele toetsing ? »

D. Callens, wonende te 8500 Kortrijk, Stationsstraat 2A/32, en de Ministerraad hebben ieder een memorie en een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 23 juni 2004 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. J. Van Driessche, advocaat bij de balie te Oudenaarde, voor D. Callens;
 - . Mr. P. Louage *loco* Mr. B. Bronders, advocaten bij de balie te Brugge, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J.-P. Moerman 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. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Op 3 januari 2003 was de beklaagde, D. Callens, betrokken in een verkeersongeval met materiële schade. Na een ademanalyse, waarbij een alcoholconcentratie werd vastgesteld van 0,99 milligram per liter uitgeademde alveolaire lucht, werd door het ambt van de procureur des Konings de onmiddellijke intrekking van zijn rijbewijs bevolen. De beklaagde werd vervolgens op 15 januari 2003 door de procureur des Konings uitgenodigd, teneinde met toepassing van artikel 56 van het koninklijk besluit van 16 maart 1968 tot coördinatie van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, te horen beslissen over een eventuele bijkomende termijn waarin de maatregel van onmiddellijke intrekking van zijn rijbewijs zou worden gehandhaafd. De periode van intrekking van het rijbewijs werd vervolgens verlengd voor een nieuwe periode van tien dagen, verstrijkende op 29 januari 2003.

Voor de verwijzende rechter voert de beklaagde aan dat hem door de toepassing van voormeld artikel 56 een sanctie in de zin van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is opgelegd door een niet-rechterlijke instantie, zonder openbaar proces en zonder verplichte opgave van de beweegredenen, waarbij het ambt van de procureur des Konings terzelfder tijd optrad als rechter en vervolgende partij. Hij meent dat artikel 56, tweede lid, 1°, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens schendt omdat een bijkomende verlenging van de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs moet worden beschouwd als een sanctie of minstens als een veiligheidsmaatregel die door zijn aard moet worden beschouwd als een sanctie.

De verwijzende rechter wijst naar het arrest nr. 105/2001 van 13 juli 2001 en meer bepaald naar overweging B.2.7, en leidt hieruit af dat het Hof niet is ondervraagd over de kwestie of de eventuele beslissing tot verlenging van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs kan worden genomen zonder jurisdictionele toetsing. Hij besluit hierop bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Volgens de Ministerraad blijkt uit het onderwerp van het geschil ten gronde en uit de overwegingen van de verwijzende rechter dat de prejudiciële vraag vooral betrekking heeft op de mogelijkheid die door artikel 56, tweede lid, 1°, van het koninklijk besluit van 16 maart 1968 tot coördinatie van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer wordt geboden aan de overheid die de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs eerder heeft bevolen, om de principiële duur van die maatregel te verlengen tot maximaal vijfenveertig dagen. Het voorschrift van de in het geding zijnde bepaling dat een ingetrokken rijbewijs in principe uiterlijk na vijftien dagen moet worden teruggegeven is blijkens de motivering van de verwijzende rechter niet aan de orde, zodat de prejudiciële vraag volgens de Ministerraad in die mate kan worden beperkt.

De Ministerraad leidt uit de prejudiciële vraag af dat de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk genomen dan wel gelezen in samenhang met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in drieërlei opzicht zou schenden.

A.2.1. Een eerste beweerde schending die de Ministerraad uit de prejudiciële vraag meent te moeten afleiden betreft de omstandigheid dat de houder van een rijbewijs waarvan de onmiddellijke intrekking werd bevolen door de procureur des Konings, bij toepassing door diezelfde overheid van de modaliteiten omtrent de teruggave van dat rijbewijs, in tegenstelling tot verdachten van andere misdrijven, niet de waarborgen zou genieten van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Terwijl artikel 55 van het koninklijk besluit van 16 maart 1968 voorziet in de principiële mogelijkheid om in welomschreven gevallen over te gaan tot de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs, omschrijft artikel 56, tweede lid, 1°, naar mening van de Ministerraad, de maximale duurtijd waarbinnen het openbaar ministerie de administratieve veiligheidsmaatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs die het heeft opgelegd kan handhaven. De Ministerraad wijst erop dat artikel 56 bij de wet van 18 juli 1990 volledig werd vervangen teneinde een minder arbitraire procedure voor de intrekking van het rijbewijs alsook een maximumtermijn voor de teruggave ervan uit te werken.

A.2.2. De Ministerraad meent dat, teneinde te oordelen of de mogelijkheid tot tweevoudige verlenging van de principiële intrekkingduur van maximaal vijftien dagen met telkens éénzelfde termijn, een schending uitmaakt van de in de vraag geciteerde bepalingen, allereerst de aard zelf van de maatregel van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs moet worden nagegaan.

De Ministerraad wijst in dit verband erop dat zowel in het arrest nr. 105/2001 van 13 juli 2001 van het Hof als in het arrest gewezen in de zaak Escoubet tegen België op 28 oktober 1999 door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, is geoordeeld dat de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs moet worden beschouwd als een tijdelijke veiligheidsmaatregel en niet als een strafsanctie en dus geen beslissing inhoudt over de gegrondheid van een strafvervolging in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Wel geeft de Ministerraad toe dat uit beide uitspraken moet worden afgeleid dat, om te oordelen of de waarborgen van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van toepassing zijn, het van groot belang is de duur van de bewuste maatregel te evalueren en daarmee samenhangend de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de persoon die het voorwerp uitmaakt van die maatregel.

Wat dit betreft, wijst de Ministerraad erop dat de mogelijke verlenging van de principiële maximumtermijn van de maatregel van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs van vijftien dagen met nogmaals tweemaal vijftien dagen tot een mogelijke maximumduur van vijfenveertig dagen reeds in ogenschouw genomen is door het Europees Hof in de zaak Escoubet, waarbij het Hof oordeelde dat, zelfs rekening houdend met de mogelijke verlenging van de maatregel, de impact ervan door zijn intensiteit en zijn duur niet belangrijk genoeg is opdat hij als een strafsanctie kan worden gekwalificeerd. De Ministerraad voegt eraan toe dat de korte duur van de administratieve veiligheidsmaatregel die in principe maximum vijftien dagen mag bedragen, doch bij uitzonderlijke omstandigheden, die geval per geval worden beoordeeld door de overheid die initieel de intrekking beval, tot maximum vijfenveertig dagen mag worden verlengd, niet opweegt tegen de doelstelling van algemeen belang van de betwiste bepaling, zijnde het aantal verkeersslachtoffers op de Belgische wegen, dat tot de hoogste behoort van de Europese Unie, aanzienlijk te doen afnemen, onder meer door gevaarlijke bestuurders uit het verkeer te halen, in afwachting van hun berechting door de politierechtbank. De Ministerraad wijst in dat verband ook erop dat sinds de wetwijziging van 7 februari 2003 de principiële maximumduur van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs wordt uitgebreid tot één maand, met de mogelijkheid om de maatregel twee keer met één maand te verlengen, tot een maximumduur van ten hoogste drie maand.

Uit hetgeen voorafgaat besluit de Ministerraad dat artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens niet van toepassing is op de in het geding zijnde bepaling. Het gegeven dat het openbaar ministerie gebruik maakt van de mogelijkheid om de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs in uitzonderlijke omstandigheden tot maximum vijfenveertig dagen te verlengen, heeft niet tot gevolg dat de veiligheidsmaatregel afglijdt naar een straf, te meer omdat de intrekkingduur niet automatisch wordt verlengd maar geval per geval wordt nagegaan of de betrokken bestuurder geen gevaar betekent in het verkeer. De omstandigheid dat een houder van een rijbewijs, ten aanzien van wie de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs werd bevolen, vervolgens geconfronteerd kan worden met een verlenging van die maatregel met mogelijk twee bijkomende termijnen van maximaal vijftien dagen, nadat hij of zijn raadsman op hun verzoek daaromtrent voorafgaandelijk werden gehoord maar waarbij hij niet de waarborgen geniet waarin artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens voorziet, terwijl de verdachten van andere misdrijven die waarborgen wel genieten, maakt volgens de Ministerraad bijgevolg geen schending uit van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Beide categorieën van personen zijn immers niet vergelijkbaar vermits de verlenging van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs geen strafsanctie is.

A.3. De tweede aangevoerde schending die de Ministerraad uit de prejudiciële vraag meent te moeten afleiden is gelegen in de vaststelling dat nergens een schadevergoedingsregeling is uitgewerkt voor de gevallen waarin na de periode van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs van de bestuurder blijkt dat die maatregel langer werd gehandhaafd dan noodzakelijk was, terwijl in een dergelijke procedure wel voorzien is voor personen die het slachtoffer werden van onwerkzame voorlopige hechtenis.

Volgens de Ministerraad moeten de overwegingen B.5.1 en B.5.2 van het arrest nr. 105/2001 op dezelfde wijze gelden. De Ministerraad stelt dat elkeen die schade lijdt door een fout van de overheid in het kader van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs, bijvoorbeeld wanneer de termijn ten onrechte werd verlengd, binnen een termijn van vijf jaar schadevergoeding kan vorderen van de overheid, op grond van de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek, zodat van enige ongelijke behandeling geen sprake is.

A.4. Ten derde leidt de Ministerraad uit de prejudiciële vraag af dat de schending wordt aangevoerd van het algemeen rechtsbeginsel « *non bis in idem* », aangezien de persoon van wie het rijbewijs voor een bepaalde duur is ingetrokken naderhand nogmaals kan worden veroordeeld, terwijl dit wordt verboden bij andere straffen.

De Ministerraad beklemtoont dat, in tegenstelling tot wat de prejudiciële vraag lijkt te suggereren, de juridische basis voor de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs is vastgelegd in artikel 55 van het koninklijk besluit van 16 maart 1968, terwijl de betwiste bepaling enkel betrekking heeft op de teruggave van het eerder ingetrokken rijbewijs en op de modaliteiten inzake de duur van die intrekking. De omstandigheid dat erin wordt bepaald dat het openbaar ministerie dat de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs heeft bevolen, die maatregel kan verlengen, heeft niet tot gevolg dat de verlenging van de maatregel moet worden beschouwd als een « nieuwe » onmiddellijke intrekking. Het betreft enkel een beslissing omtrent de modaliteiten inzake de duur ervan. Naar analogie met overweging B.3 van het arrest nr. 105/2001 meent de Ministerraad dat het beginsel « *non bis in idem* » te dezen niet van toepassing is vermits de verlenging van de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs, evenmin als de maatregel van onmiddellijke intrekking zelf, geen strafrechtelijke veroordeling is en dus losstaat van een strafvervolging. Het gegeven dat de betrokken bestuurder naderhand kan worden veroordeeld door een strafrechtbank kan niet worden beschouwd als een tweede veroordeling voor een hetzelfde feit.

A.5.1. Volgens de beklagde voor de verwijzende rechter heeft de prejudiciële vraag enkel betrekking op de verlenging van de maatregel van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs. Hij wijst erop dat het Hof in zijn arrest nr. 105/2001 van 13 juli 2001 reeds uitspraak heeft gedaan omtrent de maatregel van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs zelf maar hij meent dat de overwegingen betreffende de aard van de maatregel bedoeld in artikel 55 van het koninklijk besluit van 16 maart 1968 niet zonder meer kunnen worden toegepast op artikel 56 van voormeld koninklijk besluit, vermits de verlenging van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs en de eventuele bijkomende verlenging ervan maatregelen zijn die niet gelijkgesteld kunnen worden met de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs, noch wat de aard van de maatregel betreft, noch wat de totstandkoming ervan betreft, noch wat de procedure betreft. Artikel 55 beoogt een acute situatie waarbij voor de verkeersveiligheid een dringend handelen vereist is dat erin bestaat dat een bestuurder met gevaarlijk rijgedrag uit het verkeer wordt verwijderd en het publiek aldus wordt beschermd. Dit is niet aanwezig bij de toepassing van artikel 56. Volgens hem is de wetgever zich ook bewust van het onderscheid tussen beide situaties vermits hij in geval van verlenging van de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs een procedure op tegenspraak heeft uitgewerkt, terwijl in geval van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs de procureur des Konings onmiddellijk kan beslissen zonder de bestuurder in kwestie te horen.

Volgens de beklagde voor de verwijzende rechter kan niet worden verantwoord, rekening houdend met de doelstellingen van de wet, dat het openbaar ministerie de beslissing kan nemen de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs te verlengen of bijkomend te verlengen zonder dat is voorzien in een voorafgaande rechterlijke toetsing. Niet alleen is er noodzakelijkerwijze steeds een periode van vijftien dagen verlopen vooraleer toepassing kan worden gemaakt van artikel 56, tweede lid, 1^o, evenmin is er nog sprake van enige noodzakelijkheid om onmiddellijk op te treden. Hij verwijst hierbij naar de procedure van voorhechtenis, alwaar gedurende een korte termijn de vrijheid van de verdachte ontnomen kan worden, waarna de verlenging van die maatregel en de bijkomende verlenging moeten worden getoetst door een rechterlijke instantie.

De beklagde voor de verwijzende rechter is dan ook van oordeel dat de verlenging van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs en de bijkomende verlenging ervan dienen te worden beschouwd als strafsancities vermits er van dringende noodzakelijkheid niet langer sprake is en het doel te straffen wel aanwezig is. Hij meent dat hij in die interpretatie wordt gesterkt door het bepaalde in artikel 57, volgens hetwelk de periode gedurende welke het rijbewijs werd ingetrokken, in mindering moet worden gebracht van de duur van het verval van het recht tot sturen, zoals vastgesteld door de rechter. In de praktijk heeft dit tot gevolg dat de politierechter zeer vaak een rijverbod uitspreekt voor de periode die overeenstemt met de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs. Rekening houdend met de juridische kwalificatie, met de aard ervan en met de ernst van de straf, heeft de maatregel bedoeld in artikel 56, tweede lid, 1^o, naar zijn mening duidelijk een strafrechtelijk karakter. De waarborgen bedoeld in artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zouden bijgevolg van toepassing moeten zijn.

A.5.2. In zijn memorie van antwoord herhaalt de Ministerraad dat de omstandigheid dat de normaal voorgeschreven duur van de tijdelijke veiligheidsmaatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs wordt verlengd, niet betekent dat die maatregel een ander karakter krijgt en afglijdt naar een strafsanctie in de zin van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

De Ministerraad is het niet eens met de stelling dat de verlenging van de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs de verkeersveiligheid niet langer zou kunnen bevorderen : ook bij de toepassing van de in het geding zijnde bepaling beschikt het openbaar ministerie over een beoordelingsvrijheid waarbij het geval per geval en 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 de maatregel van tijdelijke intrekking van het rijbewijs wordt verlengd. Ook de beslissing omtrent de verlenging van de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs is dus steeds ingegeven door de wens om de verkeersveiligheid op de Belgische wegen te bevorderen en met het oog daarop gevaarlijke bestuurders, in afwachting dat er een rechterlijke beslissing wordt genomen, tijdelijk uit het verkeer te verwijderen.

De Ministerraad wijst vervolgens erop dat uit artikel 57 van het koninklijk besluit van 16 maart 1968 blijkt dat de door de rechter opgelegde duur van het tijdelijk verval van het recht tot sturen slechts in welbepaalde gevallen wordt verminderd met de duurtijd van de maatregel. Bovendien citeert de Ministerraad uit een arrest van het Hof van Cassatie van 19 maart 2002 waarin werd gesteld dat het bepaalde in artikel 57 geen afbreuk doet aan het gegeven dat de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs geen sanctie is.

A.6. In ieder geval moet volgens de beklagde voor de verwijzende rechter worden vastgesteld dat de procedure waarin artikel 56 voorziet onvoldoende garanties biedt, hetgeen op zichzelf al een schending van het gelijkheidsbeginsel uitmaakt. Volgens de beklagde voor de verwijzende rechter wordt de indruk gewekt dat het om een strafsanctie gaat : vermits de beklagde wordt opgeroepen door de procureur des Konings die reeds van plan is om de verlenging uit te spreken en de oproepende partij ook de oordelende partij is, is er geen enkele garantie voor een objectief en onafhankelijk oordeel. Dit geldt ook voor de procedure : de beklagde moet zijn dossier inzien en wordt dan ondervraagd, en van dat verhoor wordt een proces-verbaal opgemaakt. De beslissing wordt vervolgens meegedeeld zonder enige motivering. Er bestaat evenmin enige verplichting daartoe.

A.7. Vermits de verlenging van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs en de bijkomende verlenging ervan moeten worden beschouwd als strafmaatregelen, meent de beklagde voor de verwijzende rechter dat afbreuk wordt gedaan aan het algemeen rechtsbeginsel « *non bis in idem* ».

A.8. Ten slotte klaagt de beklagde voor de verwijzende rechter aan dat er geen procedure bestaat om de gevolgen van de ten onrechte opgelegde verlenging van de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs en de bijkomende verlenging ervan ongedaan te maken, terwijl daarin wel is voorzien in andere gevallen. Hij beklemtoont dat in de praktijk de rechtbank in principe steeds een straf uitspreekt die gelijk is aan de totale duur van de maatregel van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs, zodat de overweging dat artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek aan de beklagde de mogelijkheid geeft om de gevolgen van de onrechtmatige intrekking ongedaan te maken, in de praktijk onbestaande is.

A.9.1. De beklagde voor de verwijzende rechter besluit dat gelet op de aard van de maatregel, de verlenging van de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs en de bijkomende verlenging ervan niet meer als beschermingsmaatregelen kunnen worden aangezien. Het feit dat geen « schikking » mogelijk is, dat de mogelijkheid niet bestaat om de intrekking te beperken tot bepaalde categorieën en dat er geen mogelijkheid is van modulering door rekening te houden met de individuele omstandigheden zoals bij de strafrechter, heeft een onverantwoord verschil in behandeling tot gevolg.

A.9.2. De Ministerraad doet opmerken in zijn memorie van antwoord dat de prejudiciële vraag niets vermeldt over de problematiek van de schikking noch over de modulering van de maatregel. De Ministerraad verwijst hiervoor overigens naar het arrest nr. 105/2001, overwegingen B.6.1 tot B.6.3.

A.10. In zijn memorie van antwoord herhaalt de beklagde voor de verwijzende rechter dat de verlenging van de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs wel degelijk een strafsanctie is, gelet op de ernst van die maatregel, de periode van vijftien dagen die reeds verlopen is vóór die verlenging en de afwezigheid van enige noodzaak om onmiddellijk op te treden teneinde de verkeersveiligheid te bevorderen. Hij beklemtoont dat de arresten die de Ministerraad aanhaalt steeds betrekking hadden op artikel 55 van het koninklijk besluit van 16 maart 1968. Volgens hem heeft de in het geding zijnde maatregel wel degelijk het doel om te bestraffen. Hij

meent dat, zelfs indien de verlenging van de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs toch kan worden beschouwd als een veiligheidsmaatregel, het niet verantwoord is dat een dergelijke maatregel door het openbaar ministerie kan worden genomen, gelet op het verloop van de voorafgaande periode van vijftien dagen en het gebrek aan urgentie. Hier is duidelijk sprake van een gebrek aan evenredigheid en van een schending van het gelijkheidsbeginsel.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 56, tweede lid, 1^o, van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968 (hierna de « wegverkeerswet » genoemd), vóór de wijziging ervan bij artikel 25 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, dat luidt :

« Het rijbewijs of het als zodanig geldend bewijs mag door het openbaar ministerie dat de intrekking ervan heeft bevolen, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de houder teruggegeven worden.

Het moet worden teruggegeven :

1^o na 15 dagen tenzij de overheid die de intrekking heeft bevolen, deze termijn met een nieuwe periode van 15 dagen verlengt na de betrokkene of zijn raadsman, op zijn verzoek, voorafgaandelijk te hebben gehoord; deze beslissing kan eenmaal hernieuwd worden;

[...]. »

B.2. De verwijzende rechter vraagt het Hof of die bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, doordat :

- aan een « niet-rechterlijke instantie » de bevoegdheid zou worden gegeven een strafsanctie in de zin van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens op te leggen zonder dat aan de in die bepaling vermelde jurisdictionele waarborgen is voldaan;

- afbreuk zou worden gedaan aan het algemeen rechtsbeginsel « *non bis in idem* » aangezien de persoon bij wie de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs wordt verlengd, nog kan worden veroordeeld;

- geen procedure zou zijn vastgesteld om de gevolgen van een ten onrechte opgelegde verlenging van de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs weg te werken en de betrokkene te vergoeden.

B.3.1. Op grond van artikel 55 van de wegverkeerswet 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, bestuurders die door een zware fout een verkeersongeval teweegbrengen dat aan een ander ernstige verwondingen of zelfs de dood veroorzaakt, 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.

B.3.2. Krachtens artikel 56 van de wegverkeerswet is de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs van toepassing voor een periode van 15 dagen, tenzij het openbaar ministerie dat de intrekking ervan heeft bevolen het rijbewijs eerder teruggeeft, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de houder. Diezelfde overheid kan de maatregel met een nieuwe periode van 15 dagen verlengen, na de betrokkene of zijn raadsman voorafgaandelijk te

hebben gehoord indien deze daarom heeft verzocht. De beslissing kan nog eenmaal worden hernieuwd voor een periode van 15 dagen.

B.4.1. 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). Er zou dus ook geen sprake kunnen zijn van schending van de regel *non bis in idem*.

B.4.2. Rekening houdend met de doelstelling van de maatregel, die ertoe strekt gevaarlijke bestuurders voor een bepaalde tijd uit het verkeer te verwijderen, 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 aanvankelijke maatregel mag nemen, zonder voorafgaande rechterlijke toetsing.

B.5.1. Niettemin kan de intrekking van het rijbewijs gedurende maximaal 15 dagen en de eventuele verlenging daarvan met twee bijkomende termijnen van maximaal 15 dagen in bepaalde gevallen zware gevolgen hebben voor de personen ten aanzien van wie de maatregel wordt getroffen.

B.5.2. Terwijl het gebrek aan toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter ten aanzien van de aanvankelijke beslissing 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 dergelijke toegang tot de rechter tegen de beslissing waarbij de intrekking wordt verlengd met een tweede en een derde termijn van vijftien dagen 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. Volgens de Ministerraad moet de in het geding zijnde bepaling aldus worden geïnterpreteerd dat de duur van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs in principe maximaal 15 dagen bedraagt en een verlenging van die duurtijd slechts mogelijk is in « uitzonderlijke omstandigheden », die geval per geval worden beoordeeld door de overheid die initieel de intrekking beval.

Op grond van de wegverkeerswet kan het rijbewijs worden ingetrokken in de zes in artikel 55 bepaalde hypothesen. De verlenging van de termijn van de intrekking is niet tot bepaalde gevallen of omstandigheden beperkt, en evenmin worden specifieke criteria opgesomd.

B.6. In zoverre de in het geding zijnde bepaling niet voorziet in een optreden van of een effectief beroep bij een rechter met betrekking tot de beslissing waarbij de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs wordt verlengd met een tweede en een derde termijn van vijftien dagen, dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

B.7. De verwijzende rechter vraagt eveneens of de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn geschonden doordat de wegverkeerswet niet voorziet in een schadevergoeding in geval van een onterechte verlenging van de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs, zoals dat bijvoorbeeld het geval is bij een onwerkzame voorlopige hechtenis.

B.8.1. In het bijzondere geval van een onwerkzame voorlopige hechtenis van meer dan acht dagen kan een vergoeding naar billijkheid worden toegekend volgens artikel 28 van de wet van 13 maart 1973 betreffende de vergoeding voor onwerkzame voorlopige hechtenis. Die laatste procedure, die tot doel heeft de schade te vergoeden die het gevolg is van een vrijheidsberoving, heeft betrekking op een situatie die niet vergelijkbaar is met de intrekking van het rijbewijs.

B.8.2. De Staat kan op grond van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek aansprakelijk worden gesteld voor de schade die het gevolg is van een fout van een lid van het openbaar ministerie.

Er is derhalve geen verschil in behandeling tussen de personen bij wie de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs ten onrechte wordt verlengd en die hierdoor schade lijden en de andere personen die schade lijden door de onrechtmatige handeling van een overheid, zodat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet geschonden zijn.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 56, tweede lid, 1^o, van de wegverkeerswet, vóór de wijziging ervan bij artikel 25 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre niet is voorzien in een optreden van of een effectief beroep bij een rechter met betrekking tot de beslissing waarbij de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs wordt verlengd met een tweede en een derde termijn van vijftien dagen.

- Dezelfde bepaling schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, doordat niet is voorzien in een schadevergoeding in geval van een onterechte verlenging van de maatregel van onmiddellijke intrekking van het rijbewijs.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, 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