

Rolnummer 4018
Arrest nr. 60/2007 van 18 april 2007

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen 38, § 4, laatste lid, en 47, eerste lid, van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, 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 31 mei 2006 in zake het openbaar ministerie tegen Hugo De Winne, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 30 juni 2006, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden artikel 38, § 4 (laatste lid), en artikel 47, eerste lid, van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, afzonderlijk dan wel samen gelezen, de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet gelezen in samenhang met artikel 7 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, doordat (of in die zin gelezen dat) ze het herstel in het recht tot sturen verplichtend afhankelijk maken van het voorafgaandelijk slagen voor geneeskundige en psychologische onderzoeken en geen termijn bepalen waarbinnen de onderzoeken moeten kunnen worden gedaan zodat het verval tot het recht van sturen veel langer kan duren dan de termijn uitgesproken door de rechter en zelfs voor altijd ingeval er helemaal geen onderzoeken worden georganiseerd ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Hugo De Winne, wonende te 9260 Wichelen, Kapelstraat 8;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 11 januari 2007 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. I. Rogiers, advocaat bij de balie te Dendermonde, voor Hugo De Winne;
 - . Mr. P. De Maeyer, tevens *loco* Mr. E. Jacobowitz, advocaten bij de balie te Brussel, 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 bodemgeschied*

Bij vonnis van de Politierechtbank te Dendermonde van 14 oktober 2005, werd H. De Winne veroordeeld tot betaling van een geldboete, met een gedeeltelijk uitstel van de tenuitvoerlegging, en tot een vervallenverklaring van het recht tot sturen voor een termijn van dertig dagen wegens, onder meer, het sturen in staat van dronkenschap.

Het herstel in het recht tot sturen werd afhankelijk gemaakt van het slagen voor een medisch en een psychologisch onderzoek. Die proeven dienden te worden afgelegd binnen twee maanden na kennisgeving door het openbaar ministerie aan de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer op straffe van verval.

Tegen dat vonnis heeft het openbaar ministerie hoger beroep aangetekend. Uit het verwijzingsvonnis blijkt dat de tenlasteleggingen niet (meer) worden betwist, maar wel de grondwettigheid van de proeven voor het herstel in het recht tot sturen.

Op verzoek van H. De Winne stelt de Correctionele Rechtbank te Dendermonde bovenvermelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Allereerst wijst de verwerende partij voor de verwijzende rechter erop dat artikel 38, § 4, van de wegverkeerswet de rechter ertoe verplicht het herstel in het recht tot sturen afhankelijk te maken van het slagen voor de geneeskundige en psychologische proeven, terwijl artikel 47, eerste lid, van voormelde wet voorschrijft dat het recht tot sturen pas wordt hersteld zodra de veroordeelde geslaagd is voor de opgelegde proeven. Evenwel zijn de diensten die de proeven moeten afnemen onderbemand, met lange wachttijden tot gevolg, waardoor het langer duurt dan het opgelegde rijverbod voordat de betrokken persoon zijn recht tot sturen herkrijgt. Ook de Vlaamse Ombudsdienst heeft dat probleem reeds gesignaleerd in zijn jaarverslag 2005. Dienvolgens heeft de Politierichter te Dendermonde in zijn vonnis van 14 oktober 2005 uitdrukkelijk gesteld dat H. De Winne de geneeskundige en psychologische proeven moet kunnen afleggen binnen de termijn van twee maanden na kennisgeving van voormeld vonnis door het openbaar ministerie aan de Dienst Vervallenverklaring van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer en dit op straffe van verval.

A.2. De verwerende partij voor de verwijzende rechter voert een schending aan door artikel 38, § 4, van de wegverkeerswet en artikel 47, eerste lid, van diezelfde wet, afzonderlijk dan wel in samenhang gelezen, van de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

A.3.1. Als eerste onderdeel meent de verwerende partij voor de verwijzende rechter dat de artikelen 38, § 4, en 47, eerste lid, van de wegverkeerswet het legaliteitsbeginsel in strafzaken schenden, omdat de in het geding zijnde bepalingen toestaan dat de uitvoerende macht de straf verzwaaert. Artikel 47, eerste lid, van de wegverkeerswet bepaalt immers dat hij die verval van het recht tot sturen heeft opgelopen en onderworpen werd aan een onderzoek, zelfs wanneer het uitgesproken verval beëindigd is, het voertuig slechts mag besturen mits hij met goed gevolg het opgelegde onderzoek heeft ondergaan. Nergens wordt in een termijn voorzien waarbinnen die proeven moeten kunnen worden afgelegd, zodat het in principe mogelijk is dat de veroordeelde nooit zal worden uitgenodigd de proeven af te leggen en dus voor eeuwig niet meer mag sturen. Bovendien vereist het legaliteitsbeginsel ook dat de betrokkene moet weten welke de (maximum)straf is die hij voor het plegen van een specifiek misdrijf kan krijgen, hetgeen momenteel niet het geval is.

Volgens de verwerende partij voor de verwijzende rechter is het artikel 47, eerste lid, van de wegverkeerswet dat de strafverzwaring mogelijk maakt en dus het legaliteitsbeginsel in strafzaken schendt. Artikel 38, § 4, zou eveneens ongrondwettig zijn nu het de rechter verplicht het herstel in het recht tot sturen afhankelijk te maken van het slagen voor de proeven, ook indien de rechter vaststelt dat dit in de praktijk tot onaanvaardbare toestanden leidt.

A.3.2. Als tweede onderdeel voert de verwerende partij voor de verwijzende rechter een schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, omdat de in het geding zijnde bepalingen, in tegenstelling tot de andere straffen van het Strafwetboek, niet alleen onvoorspelbaar zijn wat betreft het moment van uitvoering, maar tevens onvoorspelbaar wat betreft de strafmaat.

A.4.1. Allereerst merkt de Ministerraad op dat noch in de prejudiciële vraag, noch in het verwijzingsvonnis wordt verduidelijkt om welke redenen artikel 38, § 4, laatste lid, en artikel 47, eerste lid, van de wegverkeerswet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zouden kunnen schenden. Bijgevolg zal de Ministerraad de prejudiciële vraag enkel in het licht van een mogelijke schending van het legaliteitsbeginsel beantwoorden.

A.4.2. De Ministerraad meent dat niet het strafrechtelijke verbod in het geding wordt gebracht, maar enkel de straf zelf, zodat enkel artikel 14, en niet artikel 12 van de Grondwet bij het onderzoek dient te worden betrokken. Delegaties aan de Koning worden door het Hof op grond van bepaalde criteria beoordeeld (zie bijvoorbeeld de arresten nrs. 27/2005 en 137/2005), met name dat de machtiging voldoende nauwkeurig moet zijn en betrekking dient te hebben op de tenuitvoerlegging van de maatregelen en, ten slotte, dat de wetgever de essentiële elementen van de maatregelen voorafgaandelijk moet vaststellen. Volgens de Ministerraad zou aan die criteria zijn voldaan.

In het verplicht karakter van het geneeskundig en psychologisch onderzoek wordt duidelijk door artikel 38, §§ 3 en 4, van de wegverkeerswet voorzien. De artikelen 46 en 47, tweede lid, van de wegverkeerswet machtigen de Koning enkel tot het vastleggen van de formaliteiten die moeten worden vervuld met betrekking tot de uitvoering van de vervallenverklaringen van het recht tot sturen, enerzijds, en, de organisatie en de nadere regels van dat onderzoek, anderzijds.

A.4.3. Voor zover als nodig merkt de Ministerraad nog op dat de verwerende partij voor de verwijzende rechter zich vergist waar hij beweert dat in niets werd voorzien aangaande de uitvoering van de onderzoeken zodat het verval van het recht tot sturen voor eeuwig en altijd zou kunnen duren ingeval er geen onderzoeken worden georganiseerd. Hoewel er geen precieze termijn wordt opgelegd, blijkt uit artikel 69 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs dat de stelling van de verwerende partij onjuist is.

De Ministerraad wijst erop dat in geval van stilzitten van het bestuur of van de instelling die de proeven dient te organiseren, de betrokkene over alle door de wet voorgeschreven rechtsmiddelen van het gemeen recht beschikt om een spoedige uitvoering van de nodige onderzoeken te kunnen afdwingen (artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek).

A.5.1. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij voor de verwijzende rechter aan dat er van een rechtgeldige delegatie aan de Koning, zoals de Ministerraad beweert, te dezen geen sprake kan zijn. De door de artikelen 46 en 47 gegeven delegatie is van louter formele aard in die zin dat de Koning enkel de formaliteiten met betrekking tot de uitvoering van de vervallenverklaring en de organisatie van de onderzoeken kan vaststellen, maar is geen delegatie om de straf oneindig te verlengen.

A.5.2. In tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, heeft, volgens de verwerende partij voor de verwijzende rechter, de straf van de vervallenverklaring wel een oneindig karakter.

Allereerst dient te worden opgemerkt dat artikel 69 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, waarop de Ministerraad zich beroept, pas werd ingevoerd door artikel 3 van het koninklijk besluit van 8 maart 2006 tot wijziging van voormeld koninklijk besluit. Die invoering was het rechtstreekse gevolg van het vonnis van 15 oktober 2005 van de Politierechter te Dendermonde, waartegen thans hoger beroep is ingesteld in de onderhavige bodemprocedure.

Daarnaast geeft de Ministerraad zelf toe dat artikel 69 in geen enkele termijn voorziet waarbinnen de onderzoeken moeten worden georganiseerd en zelfs in geen enkele verplichting.

Vervolgens meent de verwerende partij voor de verwijzende rechter dat de verwijzing van de Ministerraad naar artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek als pressiemiddel tegen het stilzitten van de overheid niet correct is. Immers, artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan niet worden geacht van toepassing te zijn nu de administratie « niet ‘ verplicht is te beschikken ’ ». Ook de kortgedingrechter kan geen oplossing bieden nu de veroordeelde geen subjectief recht heeft om te eisen dat de proeven op een bepaald ogenblik worden georganiseerd. En zelfs als de veroordeelde een subjectief recht zou hebben, dan nog is het zo dat ook een kortgedingprocedure maanden kan duren.

In laatste instantie meent de verwerende partij voor de verwijzende rechter dat de omstandigheid dat de Ministerraad zelf moet verwijzen naar een koninklijk besluit een erkenning inhoudt van het feit dat de wet zelf een strafverzwaring mogelijk maakt en bovendien kan dat besluit op ieder moment worden opgeheven door de uitvoerende macht.

A.6.1. De Ministerraad herhaalt dat enkel een gebeurlijke schending van het legaliteitsbeginsel, vervat in de artikelen 12 en 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, dient te worden onderzocht. De omstandigheid dat de verwerende partij voor de verwijzende rechter in haar memorie meent een onderscheid in de behandeling te moeten ontwaren tussen « enerzijds straffen die een duurtijd hebben, en anderzijds de andere straffen » is niet voldoende om de prejudiciële vraag, wat de mogelijke schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betreft, ontvankelijk te verklaren.

A.6.2. Volgens de Ministerraad doet de inhoud van de memorie van de verwerende partij voor de verwijzende rechter niets af aan de stelling van de Ministerraad. De verwerende partij voor de verwijzende rechter kaart enkel een probleem van correcte uitvoering van de wet aan. Dit is geen probleem van grondwettigheid van de wet.

De in het geding zijnde bepalingen moeten in die zin worden gelezen dat de instelling bevoegd voor het afnemen van de wettelijk vereiste proeven, die proeven tijdig moet organiseren opdat de betrokkene niet langer uit het recht tot sturen wordt gezet dan door de strafrechter werd opgelegd. Faalt de instelling, dan is zij of de overheid aansprakelijk voor de eventuele schade die daaruit voortvloeit.

In laatste instantie herhaalt de Ministerraad dat het recht tot sturen, volgens hem, wel als een subjectief recht dient te worden aangemerkt, zodat een onrechtmatige belemmering ervan voor de burgerlijke rechter, in voorkomend geval in kort geding, kan worden aangevochten. Zelfs bij gebrek aan een subjectief recht kan de zaak nog altijd bij een rechter aanhangig worden gemaakt, namelijk bij de Raad van State.

- B -

B.1. De verwijzende rechter verzoekt het Hof zich uit te spreken over de eventuele schending van de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, door de artikelen 38, § 4, laatste lid, en 47, eerste lid, van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 (hierna : « wegverkeerswet »), al dan niet in samenhang gelezen, doordat voormelde artikelen het herstel in het recht tot sturen verplichtend afhankelijk maken van het voorafgaandelijk slagen voor geneeskundige en psychologische onderzoeken en geen termijn zou bepalen waarbinnen de onderzoeken moeten kunnen worden gedaan « zodat het verval tot het recht van sturen veel langer kan duren dan de termijn uitgesproken door de rechter en zelfs voor altijd ingeval er helemaal geen onderzoeken worden georganiseerd ».

B.2.1. Het voormelde artikel 38, § 4, laatste lid, vóór de wijziging ervan bij artikel 10, 7°, van de wet van 20 juli 2005 tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, bepaalde :

« In geval van overtreding van de artikelen 30, eerste lid, 3°, 35, 36 of 37bis, § 2, moet het herstel in het recht tot sturen afhankelijk worden gemaakt van het slagen voor de onderzoeken bedoeld in § 3, 3° en 4° ».

B.2.2. Het voormelde artikel 47, eerste lid, bepaalt :

« Hij die het verval van het recht tot sturen heeft opgelopen na 25 mei 1965 en onderworpen werd aan een theoretisch, praktisch, geneeskundig of psychologisch onderzoek, mag, wanneer het verval geëindigd is, een voertuig van een der categorieën waarop de beslissing van vervallenverklaring slaat, slechts besturen mits hij met goed gevolg het opgelegd onderzoek heeft ondergaan ».

B.2.3. De in het geding zijnde bepalingen maken deel uit van de wegverkeerswet. Het betreft een kaderwet die in haar drie eerste titels de basisbeginselen inzake de politie over het wegverkeer, de verkeerstekens en het rijbewijs vaststelt en ter zake aan de Koning en, wat sommige aspecten betreft, aan andere overheden de bevoegdheid geeft die regels nader uit te werken.

Wat het herstel in het recht tot sturen betreft, bepaalt artikel 47, tweede lid, van de wegverkeerswet :

« De Koning bepaalt de organisatie en de nadere regels van dit onderzoek en stelt het tarief vast van de ten bate van de Staat of van de erkende instellingen te heffen retributies om de kosten ervan te dekken ».

Op grond van die machtiging heeft de Koning bij koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs de organisatie en de nadere regels van die onderzoeken vastgesteld.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag

B.3.1. De Ministerraad merkt op dat, noch in de prejudiciële vraag, noch in het verwijzingsvonnis, wordt verduidelijkt om welke redenen artikel 47, eerste lid, van de wegverkeerswet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zou schenden, zodat de vraag enkel in het licht van een mogelijke schending van het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel dient te worden beantwoord.

B.3.2. De aan het Hof toevertrouwde toetsing van wetskrachtige normen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet impliceert dat een welbepaalde categorie van personen ten aanzien van wie een mogelijke discriminatie wordt aangevoerd, het voorwerp uitmaakt van een pertinente vergelijking met een andere categorie.

B.3.3. Uit de motieven van het verwijzingsvonnis en uit de memorie van de verwerende partij voor de verwijzende rechter blijkt voldoende dat die partij zich erover beklagt dat zij niet de onder meer in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet gewaarborgde grondrechten geniet. Zodoende vergelijkt zij zich impliciet maar noodzakelijkerwijze met alle personen die wel die grondrechten genieten.

B.4. De exceptie van de Ministerraad wordt verworpen.

B.5. Aangezien de prejudiciële vraag betrekking heeft op de duurtijd van het door de strafrechter opgelegde verval van het recht tot sturen, dient het Hof zijn toetsing uit te oefenen ten aanzien van artikel 14 van de Grondwet, dat bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet ».

Het Hof dient eveneens rekening te houden met artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ».

Ten slotte dient rekening te worden gehouden met artikel 15.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, dat bepalingen bevat die analoog zijn aan die van het voormelde artikel 7.1 van het Europees Verdrag.

B.6. Artikel 14 van de Grondwet verleent aan de wetgevende macht de bevoegdheid om een wet aan te nemen op grond waarvan een straf kan worden bepaald en toegepast. Daardoor waarborgt het aan elke burger dat geen enkele straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Uit de voormelde bepalingen vloeit tevens voort dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, de op te lopen straf kan kennen wanneer dat gedrag strafbaar is.

Die bepalingen willen aldus elk risico van willekeurig optreden vanwege de uitvoerende of de rechterlijke macht uitsluiten bij het vaststellen en toepassen van de straffen.

B.7. Artikel 47, eerste lid, van de wegverkeerswet schendt de voormelde grondwettelijke en verdragsbepalingen niet doordat het geen enkele termijn vaststelt voor de uitvoering van de onderzoeken. De termijn van verval van het recht tot sturen die krachtens de artikelen *37bis*, § 2, en 38, § 1, van dezelfde wet door de rechter wordt vastgesteld, impliceert immers dat de beklaagde die uit het recht tot sturen is ontzet, de mogelijkheid moet hebben om vóór het verstrijken van die termijn die onderzoeken te ondergaan. Mocht dat niet zo zijn, dan zou de verlenging van de termijn van verval niet te wijten zijn aan de tekst van het voormelde artikel 47, eerste lid, maar aan een verkeerde toepassing ervan.

B.8.1. Het behoort niet tot de bevoegdheid van het Hof te oordelen of de Koning Zijn bevoegdheden heeft overschreden door in het koninklijk besluit geen vervaltermijn te bepalen waarbinnen de onderzoeken dienen te worden afgelegd. Het staat evenmin aan het Hof te oordelen of de bevoegde examencentra over de nodige middelen beschikken om binnen de door de rechter vastgestelde termijn de onderzoeken te organiseren.

B.8.2. Artikel 47, eerste lid, van de wegverkeerswet schendt bijgevolg het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel niet.

B.9. Het onderzoek of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, leidt niet tot een andere conclusie.

B.10. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 47, eerste lid, van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 16 maart 1968, schendt niet de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

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 18 april 2007.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts