

Rolnummer 6696
Arrest nr. 124/2018 van 4 oktober 2018

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van hoofdstuk 3 van titel 3 van de programmawet van 25 december 2016 (artikelen 51 tot 58 betreffende de verbetering van de invordering van douane- en accijnsschulden en penale boeten), ingesteld door de nv « ING Lease Belgium » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 27 juni 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 28 juni 2017, is beroep tot vernietiging ingesteld van hoofdstuk 3 van titel 3 van de programmawet van 25 december 2016 (artikelen 51 tot 58 betreffende de verbetering van de invordering van douane- en accijnsschulden en penale boeten), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 december 2016, tweede editie, door de nv « ING Lease Belgium », de nv « ES-Finance », de nv « Axus », de nv « D'Ieteren Lease », de vzw « Belgische Leasevereniging - Association Belge de Leasing » en de vzw « Renta », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Vandendriessche en Mr. A. Peytchev, advocaten bij de balie te Brussel.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door J. De Vleeschouwer, adviseur bij de FOD Financiën, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 16 mei 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Derycke en P. Nihoul 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 6 juni 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 6 juni 2018 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. *In rechte*

- A -

A.1. De eerste, de tweede, de derde en de vierde verzoekende partij zijn naamloze vennootschappen, meer bepaald leasingmaatschappijen. De vijfde en de zesde verzoekende partij zijn vzw's die leasingmaatschappijen verenigen. De bestreden artikelen 51 tot 58 (hoofdstuk 3, « Verbetering van de invordering van douane- en accijnsschulden en penale boeten ») van de programmawet van 25 december 2016 laten toe dat de eigendom van verzoekende partijen in beslag wordt genomen en wordt verkocht wanneer de leasingnemer het nalaat een door hem verschuldigde geldsom te betalen op grond van een vaststaande en uitvoerbare fiscale schuld of een om het even welke strafrechtelijke beslissing. Daardoor wordt hun rechtspositie rechtstreeks op ongunstige wijze raakt, waaruit hun zeker, actueel en geoorloofd belang ontgensprekelijk blijkt.

A.2. Als eerste middel voeren de verzoekende partijen twee onderdelen aan, wegens schending, door de artikelen 51 tot 58 van de programmawet van 25 december 2016, van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (eerste onderdeel van het eerste middel) en schending van artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen

met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (tweede onderdeel van het eerste middel), al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.3.1. Het eerste onderdeel van het eerste middel heeft betrekking op de mogelijke schending van het eigendomsrecht. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de bestreden artikelen het eigendomsrecht schenden doordat er sprake is van onrechtmatige onteigening wanneer de eigenaar van het voertuig een geldsom dient te betalen die in beginsel enkel door de kentekhouder verschuldigd is. Elk voertuig kan, zonder enige voorafgaande billijke schadevergoeding, in beslag worden genomen en worden verkocht om de enkele reden dat de kentekhouder van het voertuig, zelfs als die niet de eigenaar is van het betrokken voertuig, nalaat een door hem verschuldigde geldsom te betalen. Derhalve is er sprake van een onrechtmatige onteigening, minstens een ongeoorloofde inperking van het eigendomsrecht van de eigenaar van het voertuig. Daarnaast dient de voertuigeigenaar in te staan voor de kosten van de inbeslagneming en staat het geenszins vast dat hij als voormalige eigenaar een eventueel overschot van zijn verkochte eigendom zal kunnen recupereren.

A.3.2. De Ministerraad verwijst naar artikel 1, tweede alinea, van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en meent dat die bepaling op geen enkele wijze het recht aantast van een Staat om de wetten toe te passen die hij noodzakelijk acht om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren. Elke inmenging in het recht op eigendom dient een billijk evenwicht tot stand te brengen tussen de vereisten van het algemeen belang en de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoord genot van het eigendomsrecht.

Volgens de Ministerraad streven de bestreden artikelen een billijk evenwicht na, rekening houdend met het specifieke karakter van de leasingovereenkomsten waarbij het ongestoord genot aan een derde wordt overgedragen. Daarnaast zouden de leasingmaatschappijen niet worden geconfronteerd met de gevolgen van de kentekenaansprakelijkheid indien zij ervoor zouden opteren het kenteken op hun naam in te schrijven in plaats van op naam van de leasingnemer. De door de verzoekende partijen aangehaalde situatie doet zich volgens de Ministerraad dan ook enkel voor indien het kenteken wordt ingeschreven op naam van de leasingnemer. Bovendien bepaalt artikel 55, tweede lid, van de programmawet van 25 december 2016 dat een eventueel overschot na de verkoop van het voertuig wel degelijk moet worden terugbetaald aan de houder van het kenteken of aan de voormalige eigenaar van het voertuig.

Rekening houdend met de artikelen 7 en 8 van de hypotheekwet van 16 december 1851 bestaat er, volgens de Ministerraad, een redelijk en evenredig verband tussen het strafrechtelijk misdrijf of de douane- en accijnsschulden en de inbeslagneming en verkoop van het desbetreffende voertuig. Artikel 7 bepaalt namelijk dat iedereen die persoonlijk gebonden is, gehouden is zijn verbintenissen na te komen onder verband van al zijn goederen en artikel 8 stelt dat de goederen van de schuldenaar tot gemeenschappelijke waarborg van zijn schuldeisers strekken. Bovendien moet er geen verband bestaan tussen de goederen waarop beslag wordt gelegd en de oorsprong van de schulden.

A.3.3. Volgens de verzoekende partijen kan het standpunt, ingenomen door de Ministerraad, op geen enkele wijze afbreuk doen aan de gegrondheid van het eerste onderdeel van het eerste middel. Er is immers geen sprake van een « billijk evenwicht » tussen de vereisten van het algemeen belang en de bescherming van eenieders eigendomsrecht. De Ministerraad maakt het tegendeel niet aannemelijk. Zelfs indien de kentekhouder het bericht van inbeslagneming tijdig verzendt aan de voertuigeigenaar, dan nog wordt de voertuigeigenaar niet op enige wijze vergoed voor de gedwongen verkoop van zijn voertuig.

Ook staat geenszins vast dat de voertuigeigenaar, met toepassing van artikel 55, tweede lid, van de programmawet van 25 december 2016, het eventuele overschot van de verkoopopbrengst zal terugkrijgen.

Voorts wijzen de verzoekende partijen erop dat de Ministerraad ter zake niet naar de artikelen 7 en 8 van de hypotheekwet kan verwijzen om aan te tonen dat er geen verband hoeft te bestaan tussen de oorzaak van de boete en de goederen waarop beslag wordt gelegd. De Ministerraad houdt immers geen rekening met het feit dat de bestreden artikelen afwijken van het gemeen recht. Ook de mogelijkheid om het voertuig op naam van de leasingmaatschappij in te schrijven, is in de praktijk een volstrekt onwerkbaar en contraproductieve optie die heel wat economische en praktische moeilijkheden met zich meebrengt.

A.3.4. In zijn memorie van wederantwoord beklemtoont de Ministerraad dat de voertuigeigenaar tegen de inbeslagneming kan opkomen door middel van de revindicatieprocedure en zo zijn eigendomsrecht kan vrijwaren. Bovendien kan de restwaarde na verkoop, overeenkomstig artikel 53, vierde lid, van de programmawet van

25 december 2016 door de voertuigeigenaar worden gerecupereerd, aangezien hij het recht heeft de kentekhouder aansprakelijk te stellen voor alle schade die daaruit voortvloeit.

A.4.1. Als tweede onderdeel van het eerste middel menen de verzoekende partijen dat de bestreden artikelen van de programmawet van 25 december 2016 het recht op toegang tot een rechter van voertuigeigenaars schendt, doordat de inbeslagname en de verkoop van het voertuig geschieden zonder enig optreden van een rechter en dat er geen enkele procedurele waarborg voorhanden is om het eigendomsrecht te beschermen (tweede onderdeel van het eerste middel).

De inbeslagname en de verkoop van het voertuig vinden onmiddellijk en zonder enig rechterlijk optreden plaats. De voertuigeigenaar te goeder trouw beschikt over geen enkele procedurele waarborg om zijn eigendomsrecht te beschermen. Dit komt neer op een miskennis van het recht van de voertuigeigenaar op toegang tot een rechter. De inbreuk op het recht op toegang tot de rechter wordt niet op redelijke en proportionele wijze gerechtvaardigd in het licht van de doelstelling van het algemeen belang. Bovendien wordt de leasingmaatschappij niet rechtstreeks in kennis gesteld van de inbeslagname van het voertuig. De bestreden artikelen van de programmawet van 25 december 2016 verhelpen geenszins het bestaan en de omvang van de takelings- en stallingskosten en die kosten kunnen het beslag en de verkoop binnen tien dagen zonder rechterlijk optreden en zonder rechtstreekse kennisgeving aan de eigenaar van het voertuig niet verantwoorden.

A.4.2. De Ministerraad voert aan dat de bestreden artikelen van de programmawet van 25 december 2016 niet afwijken van het gemeen beslagrecht, waardoor de voertuigeigenaar zich op het gemeen beslagrecht kan beroepen om het beslag in rechte te betwisten. Bijgevolg kan de leasingmaatschappij volgens de Ministerraad op nuttige wijze de revindicatievordering op grond van artikel 1514 van het Gerechtelijk Wetboek instellen om haar eigendomsrecht te vrijwaren. Bovendien is uitdrukkelijk in artikel 53, vierde lid, van de programmawet van 25 december 2016 bepaald dat de eigenaar van het voertuig bij een effectieve verkoop van het voertuig regres kan uitoefenen voor schulden van de houder van het kenteken.

Verder wijst de Ministerraad op het feit dat de vroegere voorafgaande bekrachtiging door de beslagrechter zich in de praktijk beperkte tot het nazicht van wie de juridische eigenaar was van het voertuig, wat niet kon worden uitgemaakt op basis van het kenteken van het voertuig. Door de invoering van de kentekenaansprakelijkheid en de bijbehorende afschaffing van de vereiste dat de beslagen schuldenaar eigenaar van het voertuig is, wordt die voorafgaande controle overbodig.

De termijn aanpassing van dertig dagen naar tien dagen wordt door de Ministerraad verantwoord door de vaststelling dat die extra periode behoorlijke stallingskosten met zich meebracht en dat die kosten voor oudere voertuigen niet meer in verhouding stonden tot de verkoopprijs. Bovendien is de overtreder verplicht om zijn penale boeten tijdig te betalen en wordt de overtreder meermaals in kennis gesteld van het bestaan van de te vereffenen boete; hij krijgt ruim de gelegenheid om zijn openstaande schulden aan te zuiveren. Daarnaast kunnen het onmiddellijke beslag en de eventuele verkoop van het voertuig na verloop van tien dagen na het beslag worden verantwoord, rekening houdend met Europeesrechtelijke verplichtingen.

A.4.3. De voertuigeigenaar beschikt, volgens de verzoekende partijen, in tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, over geen enkele procedurele waarborg. De bestreden artikelen van de programmawet van 25 december 2016 wijken, volgens hen, op substantiële wijze af van het gemeen beslagrecht, doordat wordt uitgegaan van een volstrekt tegenovergesteld uitgangspunt door toe te laten dat beslag wordt gelegd op de eigendom van de voertuigeigenaar terwijl de kentekhouder de schuldenaar is van de niet-betaalde geldsommen. Hieruit volgt dat de voertuigeigenaar ook op geen enkele manier een revindicatievordering kan instellen. Het gaat immers over een afwijkende regeling van het gemeen beslagrecht, waardoor de bijzondere regeling zal primeren (*lex specialis derogat legi generali*).

Bovendien beschikt de voertuigeigenaar, in tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, niet over een regresrecht. Het bestreden artikel 53, vierde lid, van de programmawet van 25 december 2016 kent nergens enig subjectief recht toe op een voorafgaande en billijke schadeloosstelling, dan wel enig regresrecht lastens de kentekhouder. Een louter budgettaire of praktische doelstelling van de wetgever kan de volstreekte afwezigheid van enige procedurele waarborg geenszins rechtvaardigen.

Voorts benadrukken de verzoekende partijen dat de verlaging van de termijn van dertig dagen naar tien dagen niet te rechtvaardigen valt. De takelingskosten zijn constante kosten. De mogelijk lagere stallingskosten zijn volstrekt disproportioneel ten aanzien van de substantiële impact die de vermindering van die termijn heeft op de rechtspositie van de voertuigeigenaar. Bovendien begint de termijn van tien dagen reeds te lopen op de

datum waarop de kentekenhouder het bericht van inbeslagneming, dat niet rechtstreeks wordt betekend aan de voertuigeigenaar, ontvangen heeft. De voertuigeigenaar is dus geheel afhankelijk van de houding van de kentekenhouder die in beginsel enkel gehouden is om dat bericht «onverwijld» over te zenden aan de voertuigeigenaar. Daardoor heeft de voertuigeigenaar geen enkele afdoende zekerheid dat hij in kennis zal worden gesteld, noch dat hij in kennis zal worden gesteld op een ogenblik waarop hij nog over voldoende tijd zal beschikken om een eventuele revindicatievordering in te stellen.

Wat de eerdere aanmaningen van de overtreder betreft, wijzen de verzoekende partijen erop dat die aanmaningen uitsluitend passen in het kader van de verhouding tussen, enerzijds, de Belgische Staat en, anderzijds, de in gebreke blijvende kentekenhouder, hetgeen niet tegenstelbaar is aan de voertuigeigenaar.

A.4.4. In zijn memorie van wederantwoord herhaalt de Ministerraad dat een revindicatievordering mogelijk is. Bovendien is de termijn van tien dagen redelijk, gelet op het feit dat de revindicatievordering een eenvoudige vordering is. Van een leasingmaatschappij kan worden verwacht dat ze zich zo organiseert dat op redelijk korte termijn de eigendom van het voertuig kan worden aangetoond en dat een procedure kan worden ingesteld.

A.5. Als tweede middel voeren de verzoekende partijen een schending aan door de bestreden artikelen van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens betreffende het fundamenteel beginsel van het persoonlijk karakter van de straf en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. De bestreden artikelen van de programmawet van 25 december 2016 creëren een ongerechtvaardigd verschil in behandeling tussen de eigenaars van voertuigen en de eigenaars van andere goederen wier eigendom op grond van het gemeen beslagrecht in beslag wordt genomen en verkocht (eerste onderdeel van het tweede middel), alsook tussen leasinggevers van voertuigen die op grond van de bestreden artikelen dienen in te staan voor de burgerrechtelijke gevolgen van de persoonlijke strafrechtelijke aansprakelijkheid van de kentekenhouders en de leasinggevers van andere goederen (tweede onderdeel van het tweede middel).

A.6.1. Als eerste onderdeel van het tweede middel voeren de verzoekende partijen aan dat er een ongeoorloofd verschil in behandeling bestaat tussen, enerzijds, de eigenaars van voertuigen die onder het toepassingsgebied van de bestreden artikelen ressorteren en, anderzijds, de eigenaars van andere goederen wier eigendom op grond van het gemeen beslagrecht in beslag wordt genomen en verkocht. De bestreden regeling wijkt substantieel af van de gemeenrechtelijke beslagprocedure en het verschil in behandeling is niet redelijk te verantwoorden, rekening houdend met de doelstelling van algemeen belang die de bestreden artikelen nastreven, te weten de verbetering van de invordering van douane- en accijnsschulden en penale boeten.

De uitbreiding van het toepassingsgebied *ratione materiae* tot alle geldsommen in om het even welke in kracht van gewijsde gegane strafrechtelijke beslissing heeft bovendien tot gevolg dat er geen redelijk en evenredig verband bestaat tussen, enerzijds, de onderliggende oorzaak van de penale boete en, anderzijds, de inbeslagname en verkoop van het voertuig. Hetzelfde geldt, volgens de verzoekende partijen, voor de uitbreiding naar alle vaststaande en uitvoerbare douane- en accijnsschulden.

Tot slot merken de verzoekende partijen op dat de bestreden bepalingen op geen enkele wijze verduidelijken overeenkomstig welke modaliteiten de verkoop zal plaatsvinden. Het is voor hen onduidelijk op welke wijze de verkoop zal plaatsvinden en of het voertuig daadwerkelijk zal worden verkocht tegen de meest voordelige prijs.

A.6.2. De Ministerraad meent dat er geen ongeoorloofd verschil in behandeling is, aangezien de bestreden artikelen rekening houden met, enerzijds, de specifieke controleopdrachten op de openbare weg van de douaneambtenaren en, anderzijds, het specifieke karakter van de leasing van voertuigen. Bij een controle op de weg moet enkel beslag worden gelegd op een voertuig en niet op andere goederen. Ook doen de bestreden artikelen geen afbreuk aan het gemeen recht waardoor de leasingmaatschappij over de mogelijkheid beschikt om zich te verzetten tegen de verkoop van het betrokken voertuig en een revindicatieprocedure mogelijk blijft.

De Ministerraad besluit dat de verschillen tussen de bestreden artikelen en het gemeen beslagrecht gerechtvaardigd zijn in het licht van de doelstellingen van het algemeen belang. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat de Belgische Staat het voertuig niet aan de hoogstbiedende zal verkopen en artikel 55 van de programmawet van 25 december 2016 voorziet wel in een terugbetaling van een eventueel overschot van de verkoopprijs aan de voormalige eigenaar van het voertuig.

A.6.3. In tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, zijn de verzoekende partijen van mening, dat een ongeoorloofd verschil in behandeling bestaat tussen, enerzijds, de voertuigeigenaars, in voorkomend geval leasingmaatschappijen, wier eigendom in beslag wordt genomen en verkocht en, anderzijds, eigenaars, in voorkomend geval leasingmaatschappijen, van andere goederen, wier eigendom op grond van het gemeen beslagrecht in beslag wordt genomen en wordt verkocht. Het is namelijk uitsluitend de hoedanigheid van eigenaar die van belang is in het kader van de beoordeling van de grondwettigheid van de bestreden artikelen. De programmawet van 25 december 2016 bevat immers een bijzondere regeling waarbij een verschil in behandeling tot stand komt tussen twee categorieën van eigenaars - waarbij het eigendomsrecht en het recht op toegang tot de rechter van voertuigeigenaars worden geschonden. De verzoekende partijen verwijzen hier naar bijvoorbeeld paarden en drones die zich ook op de openbare weg bevinden en derwijze het voorwerp uitmaken van een « controle op de openbare weg » in de zin van artikel 52 van de bestreden programmawet. Bovendien is dat verschil niet redelijk te verantwoorden in het licht van de doelstelling die de bestreden artikelen nastreven. De regeling van de kentekenaansprakelijkheid kan de afwezigheid van enig rechterlijk optreden vanwege de beslagrechter niet verantwoorden en de bestreden artikelen wijken op substantiële wijze af van het gemeen recht.

Tot slot blijven de verzoekende partijen van mening dat artikel 55, tweede lid, van de bestreden programmawet van 25 december 2016 geen garantie biedt dat de voertuigeigenaar een eventueel overschot van de opbrengst van de verkoop daadwerkelijk zal terugkrijgen, noch dat het voertuig tegen de meest voordelige prijs zal worden verkocht.

A.6.4. De Ministerraad meent dat de vergelijking met paarden en drones niet ernstig is. De bestreden artikelen werden ingevoerd naar aanleiding van de specifieke controleopdracht van de douaneambtenaren op de openbare weg. Drones hebben niet de functie van vervoermiddelen en paarden dragen geen fysiek kentekennummer dat vergelijkbaar is met het kenteken aangebracht op een motorvoertuig.

A.7.1. Het tweede onderdeel van het tweede middel heeft, volgens de verzoekende partijen, betrekking op een ongeoorloofd verschil in behandeling tussen, enerzijds, de voertuigeigenaars die op grond van de bestreden wet dienen in te staan voor de burgerrechtelijke gevolgen van de persoonlijke strafrechtelijke aansprakelijkheid van de kentekenhouders en, anderzijds, eigenaars van andere goederen, die die goederen middels een leasingovereenkomst ter beschikking stellen aan de gebruikers ervan en die niet moeten instaan voor burgerrechtelijke gevolgen van de persoonlijke strafrechtelijke aansprakelijkheid van de kentekenhouders. De bestreden bepalingen zijn bijgevolg in strijd met het fundamentele beginsel van het persoonlijk karakter van de straf.

A.7.2. De Ministerraad wijst erop dat de ingevoerde kentekenaansprakelijkheid niet tot gevolg heeft dat de leasingmaatschappij de burgerrechtelijke gevolgen van een straf van de leasingnemer moet ondergaan. Er wordt immers geen afbreuk gedaan aan het gemeen recht, waardoor de leasingmaatschappij nog steeds over de mogelijkheid beschikt om zich tegen de verkoop van het voertuig te verzetten en het voertuig te revindiceren. Bijgevolg is er geen verschil in behandeling voorhanden. Zelfs bij de effectieve verkoop van het voertuig dient de leasingmaatschappij nog steeds de burgerrechtelijke gevolgen niet te dragen, gezien de leasingnemer de leasingmaatschappij in voorkomend geval schadeloos zal moeten stellen.

Ten slotte staat het de leasingmaatschappijen vrij het kenteken op hun eigen naam in te schrijven zodat die voertuigen niet door de bestreden artikelen van de programmawet van 25 december 2016 in beslag kunnen worden genomen, noch kunnen worden verkocht voor geldschulden van de leasingnemer.

A.7.3. Omdat de bestreden artikelen van de programmawet van 25 december 2016, volgens de verzoekende partijen, afwijken van het gemeen (beslag)recht, kan de voertuigeigenaar niet op nuttige wijze een revindicatievordering instellen om zijn eigendomsrecht te vrijwaren. Daarnaast beschikt de voertuigeigenaar geenszins over enig subjectief recht op een schadeloosstelling lastens de kentekenhouder.

A.7.4. De Ministerraad herhaalt dat de bestreden artikelen van de programmawet van 25 december 2016 geenszins een revindicatievordering in de weg staan en dat in artikel 53, vierde lid, in een schadeloosstelling wordt voorzien.

- B -

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van hoofdstuk 3 (« Verbetering van de invordering van douane- en accijnsschulden en penale boeten ») van titel 3 van de programmawet van 25 december 2016. De bestreden bepalingen strekken ertoe het toepassingsgebied van de wet van 17 juni 2013 houdende betere inning van penale boeten (hierna : wet van 17 juni 2013, opgeheven bij het bestreden artikel 56) uit te breiden en de procedure te wijzigen.

B.1.2. Het voormelde hoofdstuk 3 omvat de artikelen 51 tot 58 en bepaalt :

« Art. 51. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt er verstaan onder geldsommen :

1° alle vaststaande en uitvoerbare douane- en accijnsschulden;

2° alle geldsommen die werden opgelegd in een uitvoerbaar geworden bevel tot betalen zoals bedoeld in artikel 65/1, § 1, van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer of in een in kracht van gewijsde gegane strafrechtelijke beslissing.

Art. 52. Indien tijdens een controle op de openbare weg door ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, de niet-betaling wordt vastgesteld van de in artikel 51 bedoelde geldsommen ten laste van de eigenaar van het voertuig of lastens de persoon die als titularis van het kenteken van het voertuig wordt vermeld, moet de bestuurder de geldsommen in handen van deze ambtenaren betalen op het ogenblik van de vaststelling.

De in het eerste lid bedoelde ambtenaren zijn bevoegd om de identiteit van de bestuurder van het voertuig vast te stellen, met het oog op de doelstellingen van dit hoofdstuk.

Art. 53. In geval van niet-betaling van de in artikel 51 bedoelde geldsommen kan het voertuig door de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen in beslag worden genomen.

Het bericht van inbeslagneming wordt binnen de twee werkdagen verstuurd naar het adres van de titularis, vermeld op het kentekenbewijs. Indien de bestuurder de titularis van het kenteken is, kan het bericht van inbeslagneming hem onmiddellijk worden overhandigd.

Het bericht van inbeslagneming wordt geacht door de titularis van het kenteken van het voertuig te zijn ontvangen de derde werkdag na de verzending ervan.

De titularis van het kenteken van het voertuig is gehouden het bericht van inbeslagneming onverwijld aan de eigenaar van het voertuig over te maken en is tegenover die eigenaar aansprakelijk voor elke schade veroorzaakt door het niet of het niet tijdig voldoen van die verplichting.

Het bericht van inbeslagneming stemt overeen met het model in bijlage en wordt in een origineel en een kopie opgesteld.

Het voertuig wordt in beslag genomen op kosten en risico van de eigenaar of de persoon die als titularis van het kenteken van het voertuig wordt vermeld.

De inbeslagneming wordt ten vroegste opgeheven op de dag van volledige betaling van de in artikel 51 bedoelde geldsommen, verhoogd met de kosten van inbeslagname waaronder de takelingskosten en de stallingskosten van het voertuig, aan de bevoegde ontvanger.

Art. 54. Indien de geldsommen en kosten niet binnen de tien werkdagen na de datum van overhandiging of ontvangst van het bericht van inbeslagneming worden betaald aan de bevoegde ontvanger, kan deze ontvanger laten overgaan tot de verkoop van het voertuig.

Art. 55. De toerekening bij de opbrengst van de verkoop van het voertuig gebeurt eerst op de douaneschulden, daarna op de verkoopkosten en de kosten van de inbeslagneming, vervolgens op de accijnsschulden en ten slotte op de in artikel 51, 2°, bedoelde geldsommen, onverminderd de toepassing van artikel 49, tweede lid, van het Strafwetboek en van artikel 29, laatste lid, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen.

Een eventueel overschot wordt terugbetaald aan de titularis van het kenteken van het voertuig of aan de voormalige eigenaar van het voertuig.

Art. 56. De wet van 17 juni 2013 houdende betere inning van penale boeten wordt opgeheven.

Art. 57. Indien er voor de inwerkingtreding van dit hoofdstuk, met toepassing van artikel 2, § 2, van de wet van 17 juni 2013 houdende betere inning van penale boeten, een voertuig is geïmmobiliseerd, wordt de procedure afgehandeld overeenkomstig de bepalingen die van toepassing waren op het ogenblik van deze immobilisering.

Art. 58. Dit hoofdstuk treedt in werking op 1 januari 2017 ».

B.2.1. Zoals de titel van het bestreden hoofdstuk 3 aangeeft, strekken de bestreden bepalingen ertoe de invordering van vaststaande en uitvoerbare douane- en accijnsschulden en penale boeten te verbeteren. De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« [Aan] de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, die tijdens een controle op de openbare weg een voertuig detecteren waarvan de eigenaar of de titularis van het kenteken van het voertuig nog openstaande penale boeten en douane- en accijnsschulden heeft, [wordt] de mogelijkheid [geboden] dit voertuig in beslag te nemen, zonder daartoe eerst de machtiging van de beslagrechter te vragen.

De procedure van immobilisering zoals voorzien in de wet van 17 juni 2013 is vrij omslachtig en kan leiden tot hoge takelings- en stallingkosten. Daarom is het aangewezen dat de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen meteen kunnen overgaan tot de inbeslagname van het voertuig. Wanneer de achterstallige schulden vervolgens niet binnen een bepaalde termijn worden betaald, kan de bevoegde ontvanger laten

overgaan tot de verkoop van het voertuig » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2208/001, p. 35).

B.2.2. De bestreden artikelen van de programmawet van 25 december 2016 hervormen op fundamentele wijze de wet van 17 juni 2013.

Allereerst wordt het toepassingsgebied *ratione materiae* uitgebreid tot alle vaststaande en uitvoerbare douane- en accijnsschulden en alle geldsommen die worden opgelegd in een uitvoerbaar geworden bevel tot betalen, zoals bedoeld in artikel 65/1, § 1, van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer of in een in kracht van gewijsde gegane strafrechtelijke beslissing (artikel 51).

Vervolgens wordt het toepassingsgebied *ratione personae* uitgebreid door een « vorm van kentekenaansprakelijkheid » in te voeren (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2208/001, p. 36). Dientengevolge wordt het toepassingsgebied van de wet niet meer beperkt tot de eigenaar van een voertuig die de schuldenaar is van niet-betaalde geldsommen, maar wordt dit uitgebreid tot de kentekenhouder (artikel 52).

Voorts voorziet artikel 53 van de programmawet van 25 december 2016, bij ontstentenis van een onmiddellijke betaling van de verschuldigde geldsommen, in de inbeslagneming van het voertuig, in tegenstelling tot de vroegere wetgeving waarbij het voertuig werd geïmmobiliseerd. Dit beslag kan slechts worden opgeheven ten vroegste op de dag van de volledige betaling van de verschuldigde geldsommen, verhoogd met de kosten van inbeslagneming.

Artikel 54 maakt het mogelijk dat, indien de verschuldigde geldsommen niet worden voldaan binnen tien werkdagen na de datum van overhandiging of ontvangst van het bericht van inbeslagneming, de bevoegde ontvanger zonder enig rechterlijk optreden kan overgaan tot de verkoop van het voertuig. Met de opbrengst van de verkoop van het voertuig worden eerst de douaneschulden betaald, vervolgens de verkoopkosten en de kosten van inbeslagneming, daarna de accijnsschulden en ten slotte de geldsommen, onverminderd de toepassing van artikel 49, tweede lid, van het Strafwetboek en van artikel 29, laatste lid, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen. Het eventuele overschot wordt

terugbetaald aan de houder van het kenteken van het voertuig of de voormalige eigenaar (artikel 55).

Artikel 56 van de programmawet heft de wet van 17 juni 2013 op. Artikel 57 regelt de procedure voor voertuigen die voor de inwerkingtreding van hoofdstuk 3 van titel 3 van de programmawet reeds waren geïmmobiliseerd en artikel 58 bepaalt dat het desbetreffende hoofdstuk in werking treedt op 1 januari 2017.

B.3. De door de verzoekende partijen aangevoerde grieven hebben enkel betrekking op de situatie waarbij de schuldenaar van de door hoofdstuk 3 van titel 3 van de programmawet van 25 december 2016 beoogde schulden, niet de eigenaar is van het voertuig waarvan hij de kentekenplaathouder is.

B.4. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (eerste onderdeel van het eerste middel) en van artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (tweede onderdeel van het eerste middel), al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.5. In het tweede onderdeel van het eerste middel, voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden artikelen van de programmawet van 25 december 2016 het recht op toegang van voertuigeigenaars tot een rechter schenden, doordat de inbeslagneming en de verkoop van het voertuig geschieden zonder enig optreden van een rechter en doordat er geen enkele procedurele waarborg voorhanden is om het eigendomsrecht te beschermen.

B.6.1. Artikel 13 van de Grondwet houdt een recht in op toegang tot de bevoegde rechter. Dat recht wordt eveneens gewaarborgd bij artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, bij artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en bij een algemeen rechtsbeginsel.

B.6.2. Het recht op toegang tot de rechter, dat een onderdeel is van het recht op een eerlijk proces, verzekert de rechtzoekenden dat hun zaak wordt behandeld door een

onafhankelijke en onpartijdige rechter die volle rechtsmacht heeft om hun grieven te onderzoeken.

B.6.3. Overeenkomstig vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (grote kamer, 5 april 2018, *Zubac t. Kroatië*, § 77) dient het recht op toegang tot de rechter « concreet en effectief » te zijn en niet theoretisch en illusoir :

« Die opmerking geldt in het bijzonder voor de waarborgen waarin artikel 6 voorziet, gelet op de prominente plaats die het recht op een eerlijk proces in een democratische samenleving inneemt (*Prins Hans-Adam II van Liechtenstein t. Duitsland* [GK], nr. 42527/98, § 45, EHRM 2001-VIII, en *Paroisse Gréco-Catholique Lupeni en anderen*, voormeld, § 86) ».

Dit betekent dat, om als effectief te kunnen worden beschouwd, de rechtzoekende moet beschikken over « een duidelijke en concrete mogelijkheid om een handeling die een inmenging in zijn rechten vormt te betwisten » (EHRM, 4 december 1995, *Bellet t. Frankrijk*, § 36) :

« Het feit dat men de interne rechtsmiddelen heeft kunnen aanwenden maar enkel om zijn vorderingen onontvankelijk te horen verklaren als gevolg van de wet, voldoet niet steeds aan de vereisten van artikel 6, lid 1 [...] : ook moet de graad van toegang die verschaft wordt door de nationale wetgeving volstaan om aan een individu het ‘ recht op een rechter ’ te verzekeren, gelet op het beginsel van de voorrang van het recht in een democratische samenleving. Een daadwerkelijke uitoefening van het recht op toegang vereist dat een individu beschikt over een duidelijke en concrete mogelijkheid om een handeling die een inmenging in zijn rechten vormt te betwisten (zie het voormelde arrest *de Geouffre de la Pradelle*, p. 43, § 34) ».

B.7.1. Allereerst blijkt uit de bestreden bepalingen dat aan de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen geen enkele onderzoeksplicht wordt opgelegd om na te gaan of de schuldenaar van de geldsommen daadwerkelijk de eigenaar is van het in beslag genomen voertuig.

Meer nog, de bestreden bepalingen voeren uitdrukkelijk een vorm van kentekenaansprakelijkheid in, teneinde de invordering van douane- en accijnsschulden en penale boeten te verbeteren.

De vaststelling dat leasingmaatschappijen mogelijk de vrije keuze zouden hebben om het geleasede voertuig op hun naam te laten inschrijven teneinde te vermijden dat beslag wordt gelegd op hun eigendom, wijzigt hieraan niets. De substantieel hogere operationele, administratieve en fiscale kosten die een inschrijving op naam van de leasingmaatschappij meebrengt, beperken op substantiële wijze die « vrije keuze ».

B.7.2. Zelfs al zou worden aanvaard dat de voertuigeigenaar een revindicatievordering zou kunnen instellen bij de beslagrechter (artikel 1514 van het Gerechtelijk Wetboek), waardoor elke derde-bezitter zou kunnen worden gedwongen tot een afstand aan de werkelijke eigenaar (Cass., 3 mei 1996, AR C.95.0016.F), dan nog zou de beslagrechter enkel kunnen vaststellen dat de inbeslagneming door de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen is gebeurd conform de aan hen, door de bestreden bepalingen, toegekende bevoegdheid. De Belgische Staat is immers gerechtigd om beslag te leggen op het voertuig van de leasinggever en dit ongeacht de vaststelling dat niet de voertuigeigenaar, doch de kentekenhouder de schuldenaar is van de betrokken geldsommen.

De beroepsmogelijkheid bij de beslagrechter sorteert derhalve voor de leasinggever geen enkel nuttig effect en kan dus niet worden beschouwd als zijnde « concreet en effectief ».

B.7.3. Ook de mogelijkheid voor de leasinggever om op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek een schadevergoeding te eisen van de kentekenhouder, verhelpt niet het gebrek aan toegang tot een rechter. Niet alleen vereist een dergelijke vordering een aparte procedure; ook wordt het de leasinggever niet toegestaan op te treden tegen de inbeslagneming en de eventuele daaropvolgende verkoop van zijn voertuig.

B.8. Aangezien er voor de leasinggever geen « concreet en effectief » beroep bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter openstaat tegen de inbeslagneming en de eventuele daaropvolgende verkoop van het voertuig, is het tweede onderdeel van het eerste middel gegrond en dienen de bestreden bepalingen te worden vernietigd.

B.9. Het eerste onderdeel van het eerste middel en het tweede middel dienen niet te worden onderzocht, aangezien dat onderzoek niet tot een ruimere vernietiging zou kunnen leiden.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt de artikelen 51 tot 58 van de programmawet van 25 december 2016, in zoverre zij de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen toestaan tot inbeslagneming over te gaan van een voertuig waarvan de kentekenhouder niet de eigenaar is.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 4 oktober 2018.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

A. Alen