

Rolnummer 7072
Arrest nr. 126/2019 van 26 september 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 26, eerste lid, van de wet van 6 maart 2018 « ter verbetering van de verkeersveiligheid », gesteld door de Correctionele Rechtbank Waals-Brabant.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 8 november 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 5 december 2018, heeft de Correctionele Rechtbank Waals-Brabant de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 26 van de wet van 6 maart 2018 ter verbetering van de verkeersveiligheid, in zoverre het voorziet in de retroactieve inwerkingtreding van de bepalingen van die wet in de volgende bewoordingen : ‘ Deze wet treedt in werking op 15 februari 2018, met uitzondering van de artikelen 10, 14, 16 en 20, en artikel 25, 2°, die in werking treden op 1 juli 2018. ’, en in zoverre het tot gevolg heeft strafvorderingen te doen herleven die technisch waren verjaard vóór de inwerkingtreding van die wet, niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het beginsel van de niet-retroactiviteit van de strafwet, met name verankerd in artikel 2 van het Strafwetboek, 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, alsmede de beginselen van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen ?

2. Schendt artikel 26, eerste lid, van de wet van 6 maart 2018 ter verbetering van de verkeersveiligheid, in samenhang gelezen met artikel 25, 1°, van diezelfde wet en met artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek, de bepalingen over de fundamentele rechten en vrijheden gewaarborgd in titel II van de Grondwet, (met name de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet) en artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre die bepaling, in het bijzonder door de toevoeging van de zinsnede ‘ deze wet treedt in werking op 15 februari 2018 ’, een retroactieve inwerkingtreding van de verjaring invoert ?

3. Schendt artikel 26, eerste lid, van de wet van 6 maart 2018 ter verbetering van de verkeersveiligheid, in samenhang gelezen met artikel 25, 1°, van diezelfde wet en met artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek, de bepalingen over de fundamentele rechten en vrijheden gewaarborgd in titel II van de Grondwet, (met name de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet) en artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre die bepaling, in het bijzonder door de toevoeging van de zinsnede ‘ deze wet treedt in werking op 15 februari 2018 ’, een onderscheid in behandeling in het leven roept tussen :

- de feiten die zouden zijn verjaard in de periode tussen de retroactieve datum van inwerkingtreding van de wet van 6 maart 2018, namelijk 15 februari 2018, en de datum van publicatie van diezelfde wet in het *Belgisch Staatsblad*, namelijk 15 maart 2018, nu de strafvordering niet langer vervallen is en herleeft, enerzijds,

- en de feiten die vóór 15 februari 2018 reeds definitief zouden zijn verjaard, anderzijds ? ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacobowitz, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 15 mei 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij de Ministerraad 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 5 juni 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 5 juni 2019 in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De Politierechtbank Waals-Brabant, afdeling Waver, heeft J.-A. G.G. bij vonnis van 30 mei 2018 veroordeeld tot een geldboete en een gevangenisstraf met uitstel en hem vervallen verklaard van het recht alle motorvoertuigen te besturen voor een termijn van acht maanden voor feiten die zich hebben voorgedaan op 28 juni 2016.

Op 29 juni 2018 heeft J.-A. G.G. hoger beroep aangetekend bij de Rechtbank van eerste aanleg Waals-Brabant. De verwijzende rechter stelt vast dat de verjaringstermijn van de strafvordering voor sommige tenlasteleggingen één jaar bedroeg onder het oude artikel 68 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1968 (hierna : de Wegverkeerswet). Ingevolge artikel 25 van de wet van 6 maart 2018 « ter verbetering van de verkeersveiligheid » (hierna : de wet van 6 maart 2018) wordt die verjaringstermijn verhoogd tot twee jaar. Die bepaling treedt met terugwerkende kracht in werking, aangezien artikel 26 van de wet van 6 maart 2018 de inwerkingtreding van de wet op 15 februari 2018 bepaalt.

De wetten die de verjaringstermijn van de strafvordering wijzigen, dienen volgens de verwijzende rechter als procedurewetten te worden beschouwd en zijn onmiddellijk van toepassing op de hangende rechtsgedingen, ook diegene die gebaseerd zijn op feiten die dateren van vóór de wetswijziging. De vraag naar de grondwettigheid van een procedurewet dient echter te worden gesteld wanneer een retroactieve toepassing van een strafwet een strafvordering doet herleven die op een gegeven ogenblik is verjaard.

In het bodemgeschil dateren de ten laste gelegde feiten van 28 juni 2016. De laatste nuttige stuitingsdaad, namelijk een onderzoekshandeling op verzoek van de procureur des Konings, werd gesteld op 22 februari 2017. Onder de gelding van de oude wet zou de verjaringstermijn verstrijken op 21 februari 2018. De retroactieve inwerkingtreding van de wet van 6 maart 2018 heeft de tegen J.-A. G.G ingestelde strafvordering echter doen herleven, zelfs indien de parlementaire voorbereiding geen verantwoording geeft omtrent die retroactieve inwerkingtreding.

De verwijzende rechter is, ten aanzien van de beginselen van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen, van oordeel dat er een probleem rijst voor feiten die zouden verjaren in de periode tussen de publicatie van de wet op 15 maart 2018 en de retroactieve inwerkingtreding ervan op 15 februari 2018. Hij beslist bijgevolg de bovenvermelde prejudiciële vragen aan het Hof te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag stelt de Ministerraad vast dat de verwijzende rechter de grondwettigheid van artikel 25, 1°, van de wet van 6 maart 2018 op zich niet in het geding brengt, maar alleen de inwerkingtreding ervan vanaf de bekendmaking van de wet van 6 maart 2018 in het *Belgisch Staatsblad* van 15 maart 2018. De Ministerraad stelt bijgevolg voor de prejudiciële vraag te herformuleren.

De Ministerraad is van mening dat de onmiddellijke inwerkingtreding van een wet die de verjaring verlengt, geen schending inhoudt van de in de prejudiciële vraag aangevoerde normen. Die normen staan echter eraan in de weg dat feiten die al verjaard waren op het ogenblik waarop een nieuwe wet van kracht wordt, nog kunnen worden vervolgd. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat er geen bijzondere motivering bestaat voor de inwerkingtreding met terugwerkende kracht op 15 februari 2018. De Ministerraad erkent bijgevolg dat artikel 26, eerste lid, van de wet van 6 maart 2018 de in de prejudiciële vraag aangevoerde normen schendt, maar alleen in zoverre de verlenging van de verjaringstermijn van één naar twee jaar, voorzien in artikel 25, 1°, van de voormelde wet, strafvorderingen zou doen herleven die definitief verjaard zijn vóór 15 maart 2018, namelijk op het ogenblik van publicatie van die wet in het *Belgisch Staatsblad*. In die mate kan de prejudiciële vraag bevestigend worden beantwoord.

A.2. Wat de tweede en de derde prejudiciële vraag betreft, verwijst de Ministerraad naar zijn uiteenzetting met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag. Onder voorbehoud van een herformulering van de prejudiciële vragen, gaat hij ervan uit dat de tweede en de derde prejudiciële vraag ook bevestigend kunnen worden beantwoord.

- B -

B.1. De verwijzende rechter wenst met de tweede prejudiciële vraag te vernemen of artikel 26, eerste lid, van de wet van 6 maart 2018 « ter verbetering van de verkeersveiligheid » (hierna : de wet van 6 maart 2018), in samenhang gelezen met artikel 25, 1°, van dezelfde wet en met artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek, bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het de verlenging van de verjaringstermijn van de strafvordering die het gevolg is van een overtreding van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1968 (hierna : de Wegverkeerswet) alsmede van de ter uitvoering ervan vastgestelde besluiten, doet ingaan met terugwerkende kracht op 15 februari 2018.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B.3.2. Hieruit vloeit voort dat artikel 25, 1°, van de wet van 6 maart 2018, dat de verjaring van de strafvordering ten gevolge van een overtreding van de Wegverkeerswet of zes van haar uitvoeringsbesluiten verlengt van één naar twee jaar te rekenen van de dag waarop de overtreding is begaan, retroactief in werking treedt op 15 februari 2018.

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

B.4. Bij zijn arrest nr. 54/2019 van 4 april 2019 heeft het Hof op een identieke prejudiciële vraag geantwoord en gezegd voor recht dat artikel 26, eerste lid, van de wet van 6 maart 2018, in samenhang gelezen met artikel 25, 1°, van dezelfde wet, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre het de verlenging van de verjaringstermijn van de strafvordering van één tot twee jaar doet ingaan met terugwerkende kracht op 15 februari 2018, en dit op grond van de volgende overwegingen :

« B.4. Zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld, ‘ kan de verjaring worden gedefinieerd als het recht dat bij de wet aan de dader van een misdrijf is toegekend om niet meer te worden vervolgd of berecht na het verstrijken van een bepaalde termijn sedert de feiten zich hebben voorgedaan. De verjaringstermijnen, die de rechtsstelsels van de verdragsluitende Staten met elkaar gemeen hebben, hebben verschillende doeleinden, waaronder het waarborgen van de rechtszekerheid door een termijn voor de rechtsvorderingen vast te stellen en het verhinderen van een aantasting van de rechten van de verdediging waaraan afbreuk zou kunnen worden gedaan indien de rechtbanken zich zouden moeten uitspreken over de gegrondheid van bewijselementen die onvolledig zouden zijn wegens de verstreken tijd (arrest *Stubbings e.a. t. Verenigd Koninkrijk* van 22 oktober 1996, *Rec. 1996-IV*, pp. 1502-1503, § 51) ’ (EHRM, 22 juni 2000, *Coëme e.a. t. België*, § 146).

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

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

‘ Terwijl de rechtsonzekerheid die voortvloeit uit de invoering van straffen waarin niet was voorzien op het ogenblik waarop het misdrijf werd begaan niet vatbaar is voor verantwoording, is zulks echter niet het geval met de onzekerheid die te maken heeft met het feit dat een misdrijf dat reeds strafbaar was op het ogenblik waarop het werd begaan, nog met dezelfde straffen zou kunnen worden gestraft na het verstrijken van de verwachte termijn van verjaring, ook al worden de verwachtingen van de in verdenking gestelde aldus gedwarsboemd (zie in dezelfde zin : EHRM, 22 juni 2000, *Coëme e.a. t. België*, §§ 149-151) ’.

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

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

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

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

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

B.5. Om dezelfde redenen dient de tweede prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

B.6. Rekening houdend met het antwoord op de tweede prejudiciële vraag, is het niet nodig om de andere vragen, die niet tot een ruimere vaststelling van ongrondwettigheid kunnen leiden, te onderzoeken.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

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

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 26 september 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût