



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 161/2023
van 23 november 2023
Rolnummers : 7950 en 7951**

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 65/1 van de wet van 16 maart 1968 « betreffende de politie over het wegverkeer », gesteld door de Politierechtbank Oost-Vlaanderen, afdeling Aalst.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt, K. Jadin en M. Plovie, bijgestaan door de griffier N. Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij twee vonnissen van 27 februari 2023, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 14 maart 2023, heeft de Politierechtbank Oost-Vlaanderen, afdeling Aalst, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 65/1 van de Wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, zoals ingevoegd door art. 29 van Wet van 28.11.2021 om justitie menselijker, sneller en straffer te maken, samen gelezen met art. 65 Wegverkeerswet en art. 216*bis* Wetboek van Strafvordering, 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) én artikel 6.1 E.V.R.M., art. 4.1 Zevende Aanvullend Protocol EVRM, art. 14.7 IVBPR, en het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem* in de interpretatie dat deze bepaling, het openbaar ministerie toelaat na het uitvaardigen van een bevel tot betaling alsnog over te gaan tot het instellen van een vordering door dagvaarding voor de bevoegde Politierechtbank ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7950 en 7951 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Ronse en Mr. T. Quintens, advocaten bij de balie van West-Vlaanderen, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 20 september 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers W. Verrijdt en M. Plovie 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 4 oktober 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 4 oktober 2023 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 de bodemgeschillen*

De beklaagden in de bodemgeschillen worden ervan verdacht een of meerdere verkeersmisdriven te hebben gepleegd, op respectievelijk 25 mei 2021 en 24 maart 2021. Het openbaar ministerie heeft hun voor die feiten een bevel tot betalen gegeven overeenkomstig artikel 65/1 van de wet van 16 maart 1968 « betreffende de politie over het wegverkeer » (hierna : de Wegverkeerswet), op respectievelijk 10 maart 2022 en 18 februari 2022. Het openbaar ministerie heeft vervolgens, op 21 november 2022, de beklaagden gedagvaard voor het verwijzende rechtscollege wegens dezelfde feiten.

Het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat artikel 65/1 van de Wegverkeerswet, in die zin geïnterpreteerd dat het openbaar ministerie na het geven van een bevel tot betalen alsnog tot dagvaarding kan overgaan, ertoe zou kunnen leiden dat een persoon tweemaal wordt vervolgd voor dezelfde feiten. Het heeft daarom de hierboven vermelde prejudiciële vraag gesteld.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad is van mening dat artikel 65/1 van de Wegverkeerswet bestaanbaar is met de in de prejudiciële vraag vermelde bepalingen en beginselen. Het bevel tot betalen roept een uitvoerbare titel in het leven, die de overheid toelaat om, zonder het optreden van een rechter, het door de rechtsonderhorige te betalen bedrag in te vorderen, behalve wanneer de rechtsonderhorige een beroep instelt tegen dat bevel overeenkomstig artikel 65/1, § 2, van de Wegverkeerswet. Het bevel tot betalen vormt het *ultimum remedium* om te vermijden dat verkeersboetes onbetaald blijven. Het gaat om de vijfde aanmaning tot betalen.

A.2. De Ministerraad vervolgt dat artikel 65/1 van de Wegverkeerswet niet voorziet in een mogelijkheid voor het openbaar ministerie om een beroep in te stellen tegen een bevel tot betalen. Dat belet het openbaar ministerie niet om de rechtsonderhorige te dagvaarden wanneer hij het bevel tot betalen niet heeft nageleefd. Enkel de betaling binnen een termijn van dertig dagen doet immers de strafvordering vervallen. In het licht van het beginsel *non bis in idem* dient een dergelijke dagvaarding evenwel ertoe te leiden dat het bevel tot betalen als niet bestaande wordt beschouwd, naar analogie met de regeling inzake het beroep door de rechtsonderhorige.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling

B.1. Artikel 65/1 van de wet van 16 maart 1968 « betreffende de politie over het wegverkeer » (hierna : de Wegverkeerswet) heeft betrekking op het bevel tot betalen dat de procureur des Konings onder bepaalde voorwaarden kan geven aan personen wegens het plegen van een verkeersmisdrijf.

Dat artikel, zoals laatst gewijzigd bij artikel 29 van de wet van 28 november 2021 « om justitie menselijker, sneller en straffer te maken » (hierna : de wet van 28 november 2021), bepaalt :

« § 1. Wanneer de in artikel 216*bis*, § 1, van het Wetboek van Strafvordering bedoelde geldsom niet binnen de bepaalde termijn wordt betaald, kan de procureur des Konings aan de overtreder een bevel geven tot betalen van de op deze overtreding toepasselijke geldsom, verhoogd met 35 % en desgevallend met de bijdrage voor het bijzonder Fonds tot hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders. Daarnaast wordt er ook een administratieve toeslag van 25,32 euro, zoals bedoeld in titel 4 van de programmawet van 21 juni 2021, geheven. Het bedrag van deze administratieve toeslag wordt elk jaar op 1 januari automatisch aangepast in functie van de evolutie van de consumptieprijsindex van de maand november van het voorgaande jaar. De door de overtreder verrichte betalingen worden eerst op de bijdrage voor het bijzonder Fonds tot hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders toegerekend en daarna op deze administratieve toeslag. De procureur des Konings bepaalt op welke wijze de betaling geschiedt.

De betaling moet gebeuren binnen een termijn van dertig dagen volgend op de dag van ontvangst van het bevel.

Dit bevel wordt per aangetekende zending, per gerechtsbrief of overeenkomstig artikel 32*ter* van het Gerechtelijk Wetboek verstuurd aan de overtreder en bevat ten minste :

- 1° de dagtekening;
- 2° de ten laste gelegde feiten en de geschonden wetsbepalingen;
- 3° de datum, het tijdstip en de plaats van de overtreding;
- 4° de identiteit van de overtreder;
- 5° het nummer van het proces-verbaal;
- 6° het bedrag van de te betalen geldsom;

7° de dag waarop de som uiterlijk moet worden betaald;

8° de wijze waarop en de termijn waarbinnen het beroep kan worden ingesteld, alsook de bevoegde politierechtbank.

Het bevel tot betalen wordt geacht te zijn ontvangen de tiende werkdag na de dagtekening van het bevel tot betalen bedoeld in het derde lid, 1°.

De betaling binnen deze termijn doet de strafvordering vervallen.

§ 2. De persoon die het bevel tot betalen heeft ontvangen of diens advocaat kan binnen dertig dagen volgend op de dag van ontvangst van het bevel tot betalen beroep aantekenen bij de politierechtbank bevoegd volgens de plaats van de overtreding. Het beroep wordt ingesteld bij een verzoekschrift dat neergelegd wordt op de griffie van de bevoegde politierechtbank of bij een aangetekende zending of via elektronische post die aan de griffie worden verzonden. In die laatste gevallen geldt de datum van verzending van de aangetekende zending of van de elektronische post als datum waarop het verzoekschrift werd ingediend. De aangetekende zending wordt geacht te zijn verzonden de derde werkdag voor de ontvangst ervan op de griffie.

Op straffe van nietigheid vermeldt het verzoekschrift :

1° de naam, de voornaam en de woonplaats van de partij die beroep aantekent;

2° het nummer van het proces-verbaal of het systeemnummer dat wordt vermeld op het bevel tot betalen;

3° dat het om een beroep tegen het bevel tot betalen gaat;

4° de redenen van het beroep.

Het verzoekschrift houdt keuze van woonplaats in België in, indien de verzoeker er zijn woonplaats niet heeft.

Het verzoekschrift wordt ingeschreven in het daartoe bestemde register.

De verjaring van de strafvordering wordt geschorst vanaf de dag dat het verzoekschrift wordt ingediend, tot de dag van het definitieve vonnis.

De verzoeker wordt binnen een termijn van dertig dagen vanaf de inschrijving in het daartoe bestemde register door de griffier per gerechtsbrief, per aangetekende zending of overeenkomstig artikel 32^{ter} van het Gerechtelijk Wetboek opgeroepen om te verschijnen op de zitting die de rechter bepaalt. De griffier zendt een kopie van het verzoekschrift over aan de procureur des Konings en deelt hem de datum van de zitting mee.

Het beroep maakt de zaak in zijn geheel aanhangig voor de strafrechtelijke kamer van de politierechtbank die eerst de ontvankelijkheid van het beroep beoordeelt.

Indien het beroep ontvankelijk wordt verklaard, wordt het bevel tot betalen als niet bestaande beschouwd. De rechtbank beoordeelt de overtredingen die aan de grondslag liggen van het bevel tot betalen, ten gronde en maakt, indien deze bewezen worden verklaard, toepassing van de strafwet.

De bij verstek veroordeelde kan tegen het vonnis in verzet komen overeenkomstig de procedure bedoeld in artikel 187 van het Wetboek van strafvordering.

Tegen de beslissing van de politierechtbank kan hoger beroep worden ingesteld volgens de bepalingen opgenomen in het Wetboek van strafvordering.

§ 3. De niet-betaalde bevelen tot betalen, waartegen geen beroep is aangetekend, en die dus invorderbaar zijn, worden door de procureur des Konings of de door hem aangestelde parketjurist uitvoerbaar verklaard.

§ 4. [...]

§ 5. Onverminderd de toepassing van artikel 27 van de wet van 5 augustus 2006 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning van beslissingen in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, geeft de procureur des Konings opdracht aan de administratie, die binnen de Federale Overheidsdienst Financiën bevoegd is voor de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen om de geldsommen opgenomen in de in paragraaf 3 bedoelde uitvoerbare titels in te vorderen, volgens de regels van toepassing op de gedwongen tenuitvoerlegging van strafrechtelijke geldboeten, met inbegrip van het vereenvoudigd derdenbeslag bedoeld in artikel 101 van het Algemeen Reglement op de gerechtskosten in strafzaken.

§ 6. De invordering gebeurt op basis van een uittreksel uit de in paragraaf 3 bedoelde uitvoerbare titels, opgemaakt door de ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Financiën belast met de invordering.

[...]

§ 7. [...]

§ 8. Als de overtreder aantoonbaar dat hij geen kennis heeft kunnen nemen van het bevel tot betalen binnen de in paragraaf 2 bedoelde termijn om beroep in te dienen, kan hij dit beroep alsnog indienen binnen een termijn van vijftien dagen volgend op de dag waarop hij van dit bevel kennis heeft gekregen of volgend op de eerste daad van invordering van de geldsom door of op vervolging van de bevoegde administratie van de Federale Overheidsdienst Financiën. De in paragraaf 2 bedoelde bepalingen zijn van toepassing.

In dat geval is de verjaring van de strafvordering geschorst vanaf de dag waarop het bevel tot betalen van rechtswege uitvoerbaar is geworden tot de dag waarop de overtreder het beroep indient.

§ 9. De artikelen 49 en 96 van het Strafwetboek en de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen gewijzigd bij de programmawet van 27 december 2004, zijn op deze procedure van toepassing.

§ 10. Wanneer de administratie die binnen de Federale Overheidsdienst Financiën bevoegd is voor de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen, de in paragraaf 1 bedoelde geldsom niet kan invorderen binnen een termijn van drie jaar na de ontvangst van de uitvoerbare titel, deelt zij dit mee aan de procureur des Konings. De procureur des Konings beveelt onverwijld de schorsing van het recht tot sturen in hoofde van de overtreder van een motorvoertuig en deelt dit mee aan de overtreder.

[...] ».

B.2.1. Het bevel tot betalen is initieel ingevoerd bij de wet van 22 april 2012 « betreffende de invoering van het bevel tot betalen na inbreuken op de wetgeving inzake het wegverkeer » (hierna : de wet van 22 april 2012) en had tot doel « te voorkomen dat boetes onbetaald zouden blijven en de politieparketten te ontlasten » (*Parl. St.*, Kamer, 2011-2012, DOC 53-2074/002, p. 3) :

« Het bevel tot betalen wordt na de onmiddellijke inning en eventueel de minnelijke schikking en vóór de dagvaarding voor de politierechtbank geschoven zonder dat de overtreder enig recht verliest of de bevoegdheden van de rechtbank worden ingekort » (*ibid.*).

De parlementaire voorbereiding van de programmawet van 25 december 2016, die het bij de wet van 22 april 2012 in de Wegverkeerswet ingevoegde artikel 65/1 heeft vervangen, vermeldt :

« Het [...] is de laatste stap in de procedure van een eventueel verval van de strafvordering tegen betaling van een som » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2208/001, p. 28).

B.2.2. De proceseconomie vormde aldus één van de redenen tot het invoeren van het bevel tot betalen in de Wegverkeerswet. De overtreder die niet betaalt en niet ingaat op een voorstel tot minnelijke schikking, ontvangt een van rechtswege uitvoerbaar bevel tot betalen, waardoor de procureur des Konings geen beroep moet doen op de strafrechter om de overtreder tot effectieve betaling te dwingen.

Het bevel tot betalen is in beginsel de vijfde aanmaning tot betalen : « De overtreder krijgt namelijk een onmiddellijke inning, een rappel daarvan, een minnelijke schikking en opnieuw een rappel alvorens er een bevel tot betalen wordt uitgevaardigd » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2208/001, p. 29). De overtreder heeft derhalve reeds op verschillende ogenblikken de kans gehad de strafvordering te doen vervallen door het betalen van de verkeersboete.

Ten gronde

B.3.1. In de interpretatie van het verwijzende rechtscollege laat artikel 65/1 van de Wegverkeerswet toe dat het openbaar ministerie, nadat het een bevel tot betalen heeft gegeven dat niet werd betaald binnen een termijn van dertig dagen volgend op de dag van ontvangst, de overtreder dagvaardt voor de strafrechter en dus de strafvordering op gang brengt.

B.3.2. Het staat in de regel aan het verwijzende rechtscollege om de bepalingen die het van toepassing acht te interpreteren, onder voorbehoud van een kennelijk verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepaling, wat te dezen niet het geval is.

Artikel 65/1, § 1, vijfde lid, van de Wegverkeerswet, zoals ingevoegd bij artikel 29 van de wet van 28 november 2021 « om justitie menselijker, sneller en straffer te maken », bepaalt immers enkel dat de betaling binnen een termijn van dertig dagen volgend op de dag van ontvangst van het bevel « de strafvordering [doet] vervallen ». Uit artikel 65/1 van de Wegverkeerswet kan daarentegen niet worden afgeleid dat het geven van een bevel tot betalen op zich tot het verval van de strafvordering zou leiden. Die bepaling verhindert het openbaar ministerie niet om, in overeenstemming met artikel 28^{quater} van het Wetboek van strafvordering, te oordelen over de opportuniteit van de vervolging en de strafvordering op gang te brengen zolang die niet is vervallen.

B.4. Het verwijzende rechtscollege stelt vast dat artikel 65/1 van de Wegverkeerswet niet erin voorziet dat, in geval van een dagvaarding door het openbaar ministerie, het bevel tot betalen voor niet bestaande wordt gehouden, in tegenstelling tot wat het geval is wanneer de overtreder tegen het bevel tot betalen een beroep instelt bij de politierechtbank (artikel 65/1, § 2, achtste lid, van de Wegverkeerswet). Het vraagt daarom aan het Hof na te gaan of die bepaling, in de in B.3.1 vermelde interpretatie, 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, met artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met artikel 4 van het Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*.

B.5. De prejudiciële vraag vermeldt niet in welk opzicht artikel 65/1 van de Wegverkeerswet afbreuk zou kunnen doen aan artikel 13 van de Grondwet of aan artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Wanneer, daarenboven, zoals dat te dezen het geval is, zulks evenmin uit de verwijzingsbeslissing kan worden afgeleid, beschikt het Hof niet over de noodzakelijke elementen om uitspraak te doen.

In zoverre het Hof wordt gevraagd om artikel 65/1 van de Wegverkeerswet te toetsen aan artikel 13 van de Grondwet en aan artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, is de prejudiciële vraag niet ontvankelijk.

B.6.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

B.6.2. Artikel 4 van het Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure binnen de rechtsmacht van dezelfde Staat voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet en het strafprocesrecht van die Staat.

2. De bepalingen van het voorgaande lid beletten niet de heropening van de zaak overeenkomstig de wet en het strafprocesrecht van de betrokken Staat, indien er aanwijzingen zijn van nieuwe of pas aan het licht gekomen feiten, of indien er sprake was van een fundamenteel gebrek in het vorige proces, die de uitkomst van de zaak zouden of zou kunnen beïnvloeden.

3. Afwijking van dit artikel krachtens artikel 15 van het Verdrag is niet toegestaan ».

B.6.3. Artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Niemand mag voor een tweede keer worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds overeenkomstig de wet en het procesrecht van elk land bij einduitspraak is veroordeeld of waarvan hij is vrijgesproken ».

B.6.4. Krachtens het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem* mag niemand voor een tweede keer worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds « overeenkomstig de wet en het procesrecht van elk land » bij einduitspraak is veroordeeld of waarvoor hij is vrijgesproken. Dat beginsel wordt eveneens gewaarborgd in artikel 4 van het Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Het beginsel *non bis in idem* verbiedt « een persoon te vervolgen of te berechten voor een tweede ‘ misdrijf ’ voor zover identieke feiten of feiten die in hoofdzaak dezelfde zijn, eraan ten grondslag liggen » (EHRM, grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, ECLI:CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 82).

B.7.1. Teneinde te bepalen of het beginsel *non bis in idem* van toepassing is, dient vast te staan dat de in het geding zijnde maatregel van strafrechtelijke aard is (zie EHRM, grote kamer, 8 juli 2019, *Mihalache t. Roemenië*, ECLI:CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 50; grote kamer, 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 101-134; 31 mei 2011, *Kurdov en Ivanov t. Bulgarije*, ECLI:CE:ECHR:2011:0531JUD001613704, §§ 35-46; grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, voormeld, §§ 52-57, 70-84).

B.7.2. Een maatregel is een strafsanctie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft, of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve doel van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsanctie gaat, of nog indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat hij een bestraffend en daardoor ontradend karakter heeft (EHRM, grote kamer, 8 juli 2019, *Mihalache t. Roemenië*, voormeld, §§ 53-55; grote kamer, 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*, voormeld, §§ 105-107; grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, voormeld, § 53; grote kamer, 23 november 2006, *Jussila t. Finland*, ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, §§ 30-31). Dezelfde criteria gelden voor de toepassing van artikel 4 van het Protocol nr. 7 bij hetzelfde Verdrag, dat een soortgelijke

draagwijdte heeft als artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (EHRM, grote kamer, 8 juli 2019, *Mihalache t. Roemenië*, voormeld, § 55; grote kamer, 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*, voormeld, § 107).

B.7.3. De regeling van het bevel tot betalen strekt niet tot het opleggen van een straf in de zin van artikel 1 van het Strafwetboek, maar uitsluitend tot het creëren van een uitvoerbare titel (Cass., 1 juni 2021, P.21.0325.N, ECLI:BE:CASS:2021:CONC.20210601.2N.5, punt 3; 22 juni 2021, P.21.0478.N, ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20210622.2N.17, punt 3).

Evenwel beoogt de regeling van het bevel tot betalen bij te dragen tot de handhaving van de verkeerswetgeving. Het bevel tot betalen wordt gegeven wegens het plegen van een verkeersmisdrijf en laat de procureur des Konings toe geen beroep te doen op de strafrechter om de overtreder tot effectieve betaling te dwingen. Die regeling heeft dus een algemene draagwijdte en streeft zowel een preventief als een repressief doel na. Het te betalen bedrag wordt bovendien vastgesteld op basis van de op de overtreding toepasselijke geldsom, die wordt verhoogd met 35 % en in voorkomend geval met de bijdrage voor het bijzonder Fonds tot hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders, alsook met een administratieve toeslag (artikel 65/1, § 1, van de Wegverkeerswet). Wanneer de bevoegde administratie de verschuldigde geldsom niet kan invorderen binnen een termijn van drie jaar na de ontvangst van de uitvoerbare titel, beveelt de procureur des Konings « onverwijld de schorsing van het recht tot sturen in hoofde van de overtreder van een motorvoertuig en deelt [hij] dit mee aan de overtreder » (artikel 65/1, § 10, eerste lid, van de Wegverkeerswet). Het bevel tot betalen heeft bijgevolg ook, gelet op de aard en de ernst ervan, een bestraffend en daardoor ontradend karakter.

Uit het bovenstaande volgt dat de regeling van het bevel tot betalen van strafrechtelijke aard is en dat het beginsel *non bis in idem*, zoals gewaarborgd bij artikel 4 van het Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, erop van toepassing is.

B.8.1. Om te bepalen of het beginsel *non bis in idem* is geschonden in zoverre het openbaar ministerie een persoon kan dagvaarden aan wie het reeds een bevel tot betalen heeft gegeven voor dezelfde feiten, dient het Hof vervolgens na te gaan in welke mate een dergelijk bevel kan worden beschouwd als « een vrijspraak of een veroordeling bij een definitieve uitspraak »

(EHRM, grote kamer, 8 juli 2019, *Mihalache t. Roemenië*, voormeld, §§ 87-92). Het beginsel *non bis in idem* verzet zich immers tegen een herhaling van strafrechtelijke procedures die definitief zijn beëindigd (*ibid.*, § 81; EHRM, grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, voormeld, § 107).

De begrippen « vrijspraak » en « veroordeling » veronderstellen dat er een beoordeling in feite en in rechte heeft plaatsgevonden van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokkene, door een instantie die daartoe bevoegd is en die daarvoor desgevallend een sanctie kan opleggen (EHRM, grote kamer, 8 juli 2019, *Mihalache t. Roemenië*, voormeld, § 97). Het is niet noodzakelijk dat de vrijspraak of de veroordeling wordt uitgesproken door een rechtscollège (*ibid.*, § 95).

Bij de beoordeling van het al dan niet definitieve karakter van de vrijspraak of de veroordeling, moet rekening worden gehouden met de « gewone rechtsmiddelen » waarover de betrokken partijen overeenkomstig het interne recht beschikken en met de termijnen om die rechtsmiddelen in te stellen. Een beslissing is definitief wanneer zij onherroepelijk is, hetgeen veronderstelt dat zij niet meer vatbaar is voor een gewoon rechtsmiddel, dat de partijen de gewone rechtsmiddelen hebben uitgeput of dat de termijnen om die rechtsmiddelen uit te oefenen zijn verstreken (*ibid.*, § 109; grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, voormeld, § 107). Het interne recht moet bovendien voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid. Zulks impliceert dat, enerzijds, de mogelijkheid om het rechtsmiddel in te stellen moet zijn afgebakend in de tijd en, anderzijds, de modaliteiten om dat rechtsmiddel uit te oefenen duidelijk zijn voor de partijen (EHRM, grote kamer, 8 juli 2019, *Mihalache t. Roemenië*, voormeld, § 115).

B.8.2. De beslissing van het openbaar ministerie om een strafzaak te seponeren, vormt geen definitieve vrijspraak of veroordeling in de zin van artikel 4 van het Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (*ibid.*, § 96; grote kamer, 27 mei 2014, *Margus t. Kroatië*, ECLI:CE:ECHR:2014:0527JUD000445510, § 120). Er is daarentegen sprake van een definitieve veroordeling wanneer het openbaar ministerie op basis van het beschikbare bewijsmateriaal de strafrechtelijke aansprakelijkheid van een verdachte heeft beoordeeld en de strafvervolgning buitengerechtelijk heeft afgehandeld door een sanctie met een repressief en

bestraffend karakter op te leggen, die uitvoerbaar is geworden na het verstrijken van een beroepstermijn (EHRM, grote kamer, 8 juli 2019, *Mihalache t. Roemenië*, voormeld, §§ 96-101).

B.9.1. Zoals is vermeld in B.3.2, doet de betaling binnen de termijn van dertig dagen volgend op de dag van ontvangst van het bevel tot betalen de strafvordering vervallen (artikel 65/1, § 1, vijfde lid, van de Wegverkeerswet). Binnen diezelfde termijn kan de persoon die het bevel tot betalen heeft ontvangen daartegen beroep aantekenen bij de politierechtbank. Indien het beroep ontvankelijk wordt verklaard, wordt het bevel tot betalen als niet bestaande beschouwd (artikel 65/1, § 2, van de Wegverkeerswet).

B.9.2. Met het bevel tot betalen heeft de wetgever beoogd om het openbaar ministerie in staat te stellen een uitvoerbare titel op te maken, zodat geen beroep moet worden gedaan op de strafrechter om een overtreder aan wie voorafgaandelijk een minnelijke schikking is voorgesteld, tot betaling te dwingen.

B.9.3. Artikel 65/1, § 3, van de Wegverkeerswet bepaalt dat « de niet-betaalde bevelen tot betalen, waartegen geen beroep is aangetekend, en die dus invorderbaar zijn, [...] door de procureur des Konings of de door hem aangestelde parketjurist uitvoerbaar [worden] verklaard ». Krachtens artikel 65/1, § 5, van de Wegverkeerswet geeft « de procureur des Konings opdracht aan de administratie, die binnen de Federale Overheidsdienst Financiën bevoegd is voor de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen om de geldsommen opgenomen in de in paragraaf 3 bedoelde uitvoerbare titels in te vorderen, volgens de regels van toepassing op de gedwongen tenuitvoerlegging van strafrechtelijke geldboeten ».

Uit artikel 65/1, § 3, van de Wegverkeerswet volgt dat, opdat het bevel tot betalen gedwongen ten uitvoer kan worden gelegd, een uitdrukkelijke beslissing tot uitvoerbaarverklaring vanwege het openbaar ministerie vereist is. Het woord « worden » in die bepaling kan redelijkerwijze niet zo worden geïnterpreteerd dat het openbaar ministerie, nadat de overtreder het bevel tot betalen niet heeft betaald binnen de termijn van dertig dagen en bij gebrek aan een beroep daartegen, ertoe verplicht zou zijn het bevel uitvoerbaar te verklaren en dus niet langer over enige beoordelingsbevoegdheid zou beschikken om alsnog de strafvordering op gang te brengen. Een dergelijke interpretatie zou niet verzoenbaar zijn met artikel 65/1, § 1, vijfde lid, van de Wegverkeerswet, waaruit volgt dat enkel de betaling binnen

een termijn van dertig dagen de strafvordering doet vervallen. De beslissing om het bevel tot betalen uitvoerbaar te verklaren dan wel de overtreder te dagvaarden, komt derhalve toe aan het openbaar ministerie, dat binnen het kader van zijn beleid inzake de opsporing en de vervolging op discretionaire wijze oordeelt over de opportuniteit van de vervolging (zie artikel 151, § 1, van de Grondwet en artikel 28^{quater}, eerste lid, van het Wetboek van strafvordering).

B.9.4. De overtreder die, zonder beroep in te stellen, nalaat binnen de termijn van dertig dagen vanaf de ontvangst gevolg te geven aan het bevel tot betalen, legt zijn vijfde opeenvolgende aanmaning tot betaling naast zich neer. Door erin te voorzien dat de betaling binnen een termijn van dertig dagen de strafvordering doet vervallen, geeft artikel 65/1, § 1, vijfde lid, van de Wegverkeerswet duidelijk het ogenblik aan waarop de strafvordering vervalt. De overtreder weet of behoort aldus te weten dat een gebrek aan betaling als gevolg kan hebben dat het openbaar ministerie, zolang de strafvordering niet is verjaard, overgaat tot dagvaarding. Wanneer het openbaar ministerie, in plaats van het bevel tot betalen uitvoerbaar te verklaren, de zaak aanhangig maakt bij de strafrechter, kiest het ervoor de strafvordering op gang te brengen, opdat de rechter de overtredingen die ten grondslag liggen aan het bevel tot betalen ten gronde beoordeelt en, indien deze bewezen worden verklaard, toepassing maakt van de strafwet. Die keuze van het openbaar ministerie impliceert noodzakelijkerwijze ook de stilzwijgende beslissing om de zaak niet langer buitengerechtelijk af te handelen en het bevel tot betalen niet uitvoerbaar te verklaren.

B.9.5. Zodra het bevel tot betalen uitvoerbaar is verklaard overeenkomstig artikel 65/1, § 3, van de Wegverkeerswet, voorziet die bepaling evenwel niet in een mogelijkheid voor het openbaar ministerie om daar nog op terug te komen. Vanaf de uitvoerbaarverklaring is er bijgevolg sprake van een definitieve veroordeling in de zin van het beginsel *non bis in idem*. Dat beginsel verzet zich ertegen dat in een dergelijke situatie voor in wezen dezelfde feiten de strafvordering alsnog op gang wordt gebracht door middel van een dagvaarding.

B.10.1. Uit het bovenstaande volgt dat artikel 65/1 van de Wegverkeerswet niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met artikel 4 van het Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*, maar uitsluitend in zoverre die bepaling niet erin

voorziet dat de uitvoerbaarverklaring van het bevel tot betalen door het openbaar ministerie de strafvordering doet vervallen.

B.10.2. De aldus door het Hof vastgestelde ongrondwettigheid is uitgedrukt in voldoende precieze en volledige bewoordingen die toelaten artikel 65/1 van de Wegverkeerswet toe te passen met inachtneming van de referentienormen op grond waarvan het Hof zijn toetsingsbevoegdheid uitoefent. Bijgevolg komt het, in afwachting van het optreden van de wetgever, het verwijzende rechtscollege toe een einde te maken aan de schending van die normen, door na te gaan of het openbaar ministerie, voordat het de overtreder heeft gedagvaard, het bevel tot betalen reeds uitvoerbaar had verklaard. In dat geval dient het verwijzende rechtscollege de vordering van het openbaar ministerie onontvankelijk te verklaren.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 65/1 van de wet van 16 maart 1968 « betreffende de politie over het wegverkeer » schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met artikel 4 van het Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*, in zoverre die bepaling niet erin voorziet dat de uitvoerbaarverklaring van het bevel tot betalen door het openbaar ministerie de strafvordering doet vervallen.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 november 2023.

De griffier,

De voorzitter,

N. Dupont

L. Lavrysen