

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.152/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 26 novembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière", a donné le 1^{er} décembre 2003 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et modifié par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"L'urgence se justifie au regard de la détermination du Gouvernement de considérablement diminuer le nombre de morts et de blessés sur nos routes. En effet, la Belgique réalise, comparativement aux autres pays européens, l'un des moins bons scores par rapport aux indicateurs de sécurité routière, et ce notamment en termes de mortalité; il s'impose de réagir rapidement afin de rencontrer les objectifs que le Gouvernement s'est fixé dans le cadre des États-généraux pour la sécurité routière et de pouvoir s'aligner au maximum sur les États «modèles» en la matière. Pour rappel, la Belgique s'est engagée à réduire de 33 % le nombre de morts et de blessés sur ses routes d'ici 2006. C'est bien dans cette optique que la loi du 7 février 2003 portant diverses mesures en matière de sécurité routière a été adoptée par le Parlement (loi publiée au Moniteur belge du 25 février 2003). Cette loi requiert néanmoins la prise par le Gouvernement de plusieurs arrêtés d'exécution. Afin de rencontrer les objectifs communs et du législateur et du Gouvernement en la matière, il s'impose de pouvoir mettre en vigueur les mesures votées dans un objectif de réduction de la mortalité sur nos routes, le plus rapidement possible.

Toutefois, il a été constaté que certaines parties de cette loi, en particulier celle relative à la procédure d'ordre de paiement, posent des problèmes juridiques et techniques. D'une part, la loi du 7 février 2003 n'a pas prévu de disposition transitoire entre les procédures de recouvrement des amendes en cours et la mise en vigueur de la nouvelle procédure d'ordre de paiement. D'autre part, plusieurs experts juristes, le Collège des procureurs généraux, le Conseil des procureurs du Roi et l'Union Royale des juges de paix et de police, entre autres, ont émis des observations et des critiques circonstanciées.

Dans la perspective d'une révision du texte en cause, le Gouvernement a post-posé l'entrée en vigueur de la loi du 7 février 2003 et de ses arrêtés d'exécution, initialement prévue pour le 1^{er} novembre 2003, au 1^{er} février 2004.

Or, les acteurs du terrain (parquets, services de police, collège des procureurs généraux, etc.) devront s'adapter pour appliquer la nouvelle loi. Ils doivent acquérir de nouveaux logiciels informatiques, rédiger des directives d'application, etc. Ces adaptations ne pourront être entamées que lorsque les arrêtés royaux d'exécution de la loi du 7 février 2003 auront été publiés. Leur délai d'adaptation est approximativement estimé de deux à quatre mois. De plus, il s'impose encore au Gouvernement de prendre un ensemble de mesure afin

.../...

d'informer les citoyens sur les modifications de la réglementation. Ces mesures ne pourront pas non plus être prises tant que les arrêtés royaux d'exécution ne seront pas publiés. Dès lors, pour permettre une adaptation des différents intéressés et l'information des citoyens quant à la nouvelle réglementation, les arrêtés d'exécution doivent être publiés immédiatement. Il a bien été envisagé de publier tous les arrêtés royaux d'exécution de la loi du 7 février 2003, à l'exception de l'arrêté royal relatif à la procédure d'ordre de paiement. Cependant, cette procédure, bien que ne faisant l'objet que d'un seul arrêté d'exécution, peut avoir des répercussions sur les autres arrêtés, comme par exemple sur celui relatif à la perception immédiate ou à la détermination des infractions graves par degré.

La nécessité d'adopter les arrêtés royaux d'exécution de la loi du 7 février 2003 promptement a poussé les différents ministres concernés à me demander de déposer un projet répondant aux critiques émises à l'encontre de la nouvelle loi et approchant au maximum la philosophie du texte voté lors de la législature précédente (...)."

Le ministre attire l'attention de la section de législation du Conseil d'État sur la question de la constitutionnalité de la procédure d'ordre de paiement.

*

* *

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

.../...

Observations générales

Formalités préalables

1. Conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Gouvernements régionaux doivent être associés à l'élaboration de l'avant-projet examiné.

Le dossier joint à la demande d'avis se limite, sur ce point, à la copie non datée ⁽¹⁾ des courriers de demandes d'avis transmis aux Gouvernements régionaux.

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, il a été décidé de soumettre le texte de l'avant-projet à l'avis de la section de législation sans attendre l'avis des Gouvernements régionaux, alors même que le Gouvernement wallon a introduit devant la Cour d'arbitrage un recours en annulation contre la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, que l'avant-projet entend modifier ⁽²⁾.

L'article 84, § 3, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel que remplacé par la loi du 2 avril 2003, impose cependant à la section de législation de donner son avis nonobstant l'inaccomplissement éventuel des formalités prescrites.

L'attention du demandeur d'avis doit être attirée sur le fait qu'il lui reviendra de soumettre à nouveau le texte de l'avant-projet examiné à l'avis de la section de législation dans le cas où des modifications y seraient apportées, pour tenir compte de l'avis des Gouvernements de régions.

2. Compte tenu de son objet, il conviendrait que l'avant-projet examiné soit également soumis à l'avis de l'inspecteur des finances accrédité auprès du Ministre de la Justice, comme l'avait été le texte qu'il vise à modifier.

⁽¹⁾ Le délégué du ministre a précisé que ces courriers ont été envoyés le 25 novembre 2003.

⁽²⁾ Avis publié au Moniteur belge du 2 octobre 2003, p. 48332. Ce recours en annulation est inscrit sous le numéro de rôle 2.774 de la Cour.

Conformité de l'avant-projet aux normes supérieures

1. Dans son avis 33.420/4, donné le 23 mai 2002, sur un avant-projet de loi "portant diverses dispositions en matière de sécurité routière" dans un délai ne dépassant pas trois jours, la section de législation a émis l'observation suivante à propos de l'article 31 de la loi du 7 février 2003 précitée ⁽³⁾ :

"L'avant-projet de loi examiné entend prévoir, pour certaines infractions au règlement général sur la police de la circulation routière et pour l'infraction visée à l'article 34 de la loi, un nouveau mécanisme par lequel le procureur du Roi impose un ordre de paiement d'un montant qui sera déterminé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Un recours pourra être introduit devant le Tribunal de police avec possibilité d'appel devant les chambres correctionnelles du tribunal de première instance.

Il appartient à l'auteur du projet de justifier dans l'exposé des motifs, au regard des articles 10 et 11, ainsi que de l'article 151 de la Constitution, l'ensemble du système instauré et particulièrement les raisons sur lesquelles se fonde le pouvoir accordé au Procureur du Roi, même assorti du contrôle juridictionnel prévu, ainsi que l'exclusion des poursuites judiciaires pour les infractions concernées.

La section de législation se demande en outre si l'article 65*bis*, § 1^{er}, en projet, laisse encore au ministère public le pouvoir de classement sans suite."

Le bref délai que l'auteur de l'avant-projet a décidé d'accorder à la section de législation ne lui permet pas d'effectuer un examen de la constitutionnalité plus approfondi de ce mécanisme d'ordre de paiement.

Il n'appartient d'ailleurs pas au Conseil d'État, section de législation, de se prononcer une seconde fois sur un texte législatif qui lui a déjà été soumis et qui a été entre-temps voté, sanctionné et promulgué.

La section de législation se limite dès lors à l'examen des modifications que l'avant-projet actuellement examiné y apporte, dans les limites précisées plus haut.

⁽³⁾ Article 32 de l'avant-projet soumis à l'avis de la section de législation.

2. L'article 65*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, *in fine*, en projet prévoit que le Procureur du Roi impose un ordre de paiement "pour autant que le contrevenant n'ait pas payé la perception immédiate".

Lorsqu'il y a eu recours préalable à la procédure de perception immédiate organisée par l'article 65 de la loi relative à la police de la circulation routière le Ministère public est tenu d'imposer un ordre de paiement lorsque le contrevenant n'a pas satisfait à la perception immédiate.

Ce système appelle les observations suivantes.

a) Le contrevenant qui omet de payer la somme fixée dans le cadre de la procédure de perception immédiate se voit automatiquement soumis à la procédure d'ordre de paiement, laquelle aboutit à l'extinction de l'action publique, alors que le contrevenant qui a obtempéré à la procédure de perception immédiate peut encore se voir notifier, conformément à l'article 65, § 2, de la loi précitée, que le Ministère public entend exercer cette action.

La section de législation n'aperçoit pas comment cette différence de traitement pourrait se justifier au regard du principe d'égalité.

b) Les infractions définies à l'article 65*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o à 4^o, en projet et qui, après constatation de manière automatisée ou à l'aide de moyens techniques, font l'objet d'un ordre de paiement, ne sont pas toutes mentionnées parmi les infractions pouvant donner lieu à la perception immédiate organisée par l'article 65 de la loi sur la police de la circulation routière ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Sur ce point, voir VAN DAELE, D., "De afhandeling van verkeersstrafzaken na de wet van 7 februari 2003. Een analyse van de procedure houdende bevel tot betaling in het licht van de nederlandse wet-Mulder", Tijdschrift voor strafrecht, 2003, n° II.4.

L'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 10 juin 1985 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation d'infractions relatives à la loi sur la police de la circulation routière et ses arrêtés d'exécution, dispose en effet :

"Art. 3. § 1^{er}. Dans les conditions fixées par l'article 65 de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968 :

- 1° les infractions graves énumérées à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 7 avril 1976 désignant les infractions graves au règlement général sur la police de la circulation routière, à l'exception de l'infraction prévue à l'article 1^{er}, 8°, peuvent donner lieu à la perception d'une somme de 200 EUR par infraction si l'auteur de l'infraction n'a pas de domicile ou de résidence fixe en Belgique;
- 2° l'infraction prévue à l'article 1^{er}, 8°, du même arrêté peut donner lieu à la perception des sommes reprises ci-après si l'auteur de l'infraction n'a pas de domicile ou de résidence fixe en Belgique :
 - a) 200 EUR, si la vitesse maximale autorisée est dépassée de plus de 10 km à l'heure et de moins de 21 km à l'heure;
 - b) 275 EUR si la vitesse maximale autorisée est dépassée d'au moins 21 km à l'heure et de moins de 51 km à l'heure;
 - c) 350 EUR, si la vitesse maximale autorisée est dépassée d'au moins 51 km à l'heure et de moins de 71 km à l'heure;
 - d) 375 EUR, si la vitesse maximale autorisée est dépassée de 71 km à l'heure ou plus;
- 3° les autres infractions à l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière peuvent donner lieu à la perception d'une somme de 25 EUR par infraction."

Lorsque l'auteur a un domicile ou une résidence fixe en Belgique, la procédure de paiement immédiate ne concerne donc pas les infractions graves, telles qu'énumérées à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 7 avril 1976 désignant les infractions graves au règlement général sur la police de la circulation routière.

Elle ne concerne pas non plus les infractions définies par la loi sur la police de la circulation routière elle-même, tel que l'usage d'autres substances que l'alcool qui influencent la capacité de conduire (articles 37*bis* et suivants de la loi), à l'exception toutefois de l'imprégnation alcoolique, à laquelle l'article 65, § 1^{er}, *in fine*, de la loi se réfère expressément ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Dans ce seul cas, le recours à la procédure de perception immédiate est même obligatoire, quel que soit l'importance de l'imprégnation alcoolique.

Dans l'état actuel de la législation, seul le dépassement de la vitesse maximale autorisée de moins de 10 km/h et l'imprégnation alcoolique correspondant à une concentration d'alcool par litre d'air alvéolaire expiré comprise entre 0,22 et 0,65 milligrammes ou à une concentration d'alcool par litre de sang comprise entre 0,5 et 1,5 grammes, peuvent donc conduire à l'application de la procédure d'ordre de paiement envisagée. Les infractions visées à l'article 65*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o et 4^o, en projet, ne peuvent pas donner lieu à l'application de la procédure - devenue préalable - de perception immédiate, lorsqu'elles sont commises par une personne ayant son domicile ou une résidence fixe en Belgique.

c) La section de législation s'interroge sur l'articulation de la procédure d'ordre de paiement, envisagée comme une suite automatique à l'échec de la procédure de perception immédiate, avec le §3*bis*, que l'article 30 de la loi du 7 février 2003 insère dans l'article 65 de la loi relative à la police de la circulation routière, et qui dispose :

"§ 3*bis*. Si l'auteur de l'infraction a sa résidence fixe en Belgique et ne paie pas immédiatement la somme proposée, il dispose d'un délai de cinq jours pour s'acquitter du paiement. Dans ce cas, le véhicule conduit par l'auteur de l'infraction peut être retenu, aux frais et risques de celui-ci jusqu'à la remise de la somme et justification du paiement des frais éventuels de conservation du véhicule.

À l'expiration de ce délai, la saisie du véhicule peut être ordonnée par le ministère public.

Un avis de saisie est envoyé au propriétaire du véhicule dans les deux jours ouvrables.

Le véhicule reste saisi aux risques et frais de l'auteur de l'infraction pendant la durée de la saisie.

La saisie est levée après justification du paiement de la somme et des frais éventuels de conservation du véhicule."

3. L'article 65*ter*, § 5, alinéa 2, en projet, subordonne la recevabilité du recours que le contrevenant peut introduire, devant le tribunal de Police, au paiement de la somme fixée, conformément au paragraphe 4 (lire : § 3), alinéa 1^{er}, du même article.

.../...

Il ne prévoit d'exception à cette obligation de paiement préalable que dans les seules hypothèses suivantes :

- le dépôt d'une plainte à cause du vol ou de la destruction du véhicule,
- la preuve de la suppression du numéro de marque d'immatriculation conformément à la réglementation en vigueur,
- la communication de l'identité et des coordonnées de celui qui est supposé avoir conduit le véhicule au moment de la constatation de l'infraction,
- l'appel à l'assistance judiciaire, conformément à la partie IV, livre Ier, du Code judiciaire.

L'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacre le droit d'accès à un tribunal, lequel doit revêtir un caractère effectif ⁽⁶⁾. Ce droit peut certes connaître des restrictions en matière civile, impliquant notamment, le cas échéant, la constitution d'une garantie financière pouvant conditionner la recevabilité d'une action en justice, dans le respect du principe de proportionnalité et des limites inhérentes à la nécessité d'éviter de décourager ainsi de manière excessive les procédures judiciaires qui seraient envisagées par les justiciables en difficulté financière ⁽⁷⁾. De manière plus générale, en matière civile, ces limitations visant à réglementer l'accès à la Justice ne peuvent toutefois pas porter atteinte à la substance même du droit d'accès effectif à un tribunal ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Not. C.E.D.H., Golder, c. Royaume-Uni, 21 février 1975; Philis, c. Grèce, 27 août 1991.

⁽⁷⁾ Cons. not. J. Velu et R. Ergec, v° "Convention européenne des droits de l'homme", R.P.D.B., Complément, t. VII, n° 462 et la jurisprudence citée; voy. aussi C.A., n°s 44/95, B.6, et 75/95, B.6; C.E.D.H., Aït-Mouhoub, 28 octobre 1998, qui concerne l'irrecevabilité d'une plainte avec constitution de partie civile en raison de la non-consignation par le plaignant d'une somme d'argent destinée à garantir le paiement de l'amende civile susceptible d'être prononcée à son encontre en cas de décision de non-lieu.

⁽⁸⁾ Voy. not. C.E.D.H., Aerts, 30 juillet 1998, § 60.

L'admissibilité de pareilles restrictions, même dans les limites qui viennent d'être énoncées, ne paraît pas pouvoir être transposée en matière pénale ⁽⁹⁾. Compte tenu de l'enjeu des procédures pénales, celles-ci doivent pouvoir être accessibles aux personnes faisant l'objet d'une accusation, au sens autonome donné à ce terme à l'article 6 de la Convention précitée, sans restriction de nature financière.

Il y a lieu de tenir compte également de ce que, contrairement à ce que prévoit l'article 65ter, § 1^{er}, des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière, tel qu'inséré par la loi précitée du 7 février 2003, il n'est plus prévu, dans le texte à l'examen de l'article 65ter, que la personne concernée par l'infraction dispose de la possibilité de faire connaître ses moyens de défense auprès du procureur du Roi.

Observations particulières

Article 1^{er} du projet

Il n'y a pas lieu de viser l'article 80 de la Constitution.

Article 2 du projet

L'article 65bis, § 2, alinéa 3, tel qu'inséré par l'article 31 de la loi du 7 février 2003 dans la loi relative à la police de la circulation routière, dispose :

"La constatation d'un concours d'infractions visées au § 1^{er} fera l'objet d'un paiement d'une somme unique."

Le Conseil d'État n'aperçoit pas la raison pour laquelle cette disposition n'a pas été reprise dans l'article 65bis en projet.

⁽⁹⁾ Sur la qualification d'"accusation en matière pénale" devant être donnée aux amendes, même administratives, prononcées en matière de roulage, C.E.D.H., Öztürk, 21 février 1984; D. Yernault, "Les sanctions administratives communales et le principe de contradiction devant l'administration et le juge", A.P.T., 2002, p. 35. Voy. aussi l'arrêt Aït-Mouhoub, du 28 octobre 1998, de la Cour européenne des droits de l'homme, qui condamne le système par lequel la consignation d'une somme était exigée en vue de garantir le paiement d'une "amende" qualifiée de civile.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.152/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 26 november 2003 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 7 februari 2003 houdende diverse bepalingen inzake verkeersveiligheid", heeft op 1 december 2003 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, en gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"L'urgence se justifie au regard de la détermination du Gouvernement de considérablement diminuer le nombre de morts et de blessés sur nos routes. En effet, la Belgique réalise, comparativement aux autres pays européens, l'un des moins bons scores par rapport aux indicateurs de sécurité routière, et ce notamment en termes de mortalité; il s'impose de réagir rapidement afin de rencontrer les objectifs que le Gouvernement s'est fixé dans le cadre des États-généraux pour la sécurité routière et de pouvoir s'aligner au maximum sur les États «modèles» en la matière. Pour rappel, la Belgique s'est engagée à réduire de 33 % le nombre de morts et de blessés sur ses routes d'ici 2006. C'est bien dans cette optique que la loi du 7 février 2003 portant diverses mesures en matière de sécurité routière a été adoptée par le Parlement (loi publiée au Moniteur belge du 25 février 2003). Cette loi requiert néanmoins la prise par le Gouvernement de plusieurs arrêtés d'exécution. Afin de rencontrer les objectifs communs et du législateur et du Gouvernement en la matière, il s'impose de pouvoir mettre en vigueur les mesures votées dans un objectif de réduction de la mortalité sur nos routes, le plus rapidement possible.

Toutefois, il a été constaté que certaines parties de cette loi, en particulier celle relative à la procédure d'ordre de paiement, posent des problèmes juridiques et techniques. D'une part, la loi du 7 février 2003 n'a pas prévu de disposition transitoire entre les procédures de recouvrement des amendes en cours et la mise en vigueur de la nouvelle procédure d'ordre de paiement. D'autre part, plusieurs experts juristes, le Collège des procureurs généraux, le Conseil des procureurs du Roi et l'Union Royale des juges de paix et de police, entre autres, ont émis des observations et des critiques circonstanciées.

Dans la perspective d'une révision du texte en cause, le Gouvernement a post-posé l'entrée en vigueur de la loi du 7 février 2003 et de ses arrêtés d'exécution, initialement prévue pour le 1^{er} novembre 2003, au 1^{er} février 2004.

Or, les acteurs du terrain (parquets, services de police, collège des procureurs généraux, etc.) devront s'adapter pour appliquer la nouvelle loi. Ils doivent acquérir de nouveaux logiciels informatiques, rédiger des directives d'application, etc. Ces adaptations ne pourront être entamées que lorsque les arrêtés royaux d'exécution de la loi du 7 février 2003 auront été publiés. Leur délai d'adaptation est approximativement estimé de deux à quatre mois. De plus, il s'impose encore au Gouvernement de prendre un ensemble de mesure afin d'informer les citoyens sur les modifications de la réglementation. Ces mesures ne pourront pas non plus être prises tant que les arrêtés royaux d'exécution ne seront pas publiés. Dès lors, pour permettre une adaptation des différents intéressés et

.../...

l'information des citoyens quant à la nouvelle réglementation, les arrêtés d'exécution doivent être publiés immédiatement. Il a bien été envisagé de publier tous les arrêtés royaux d'exécution de la loi du 7 février 2003, à l'exception de l'arrêté royal relatif à la procédure d'ordre de paiement. Cependant, cette procédure, bien que ne faisant l'objet que d'un seul arrêté d'exécution, peut avoir des répercussions sur les autres arrêtés, comme par exemple sur celui relatif à la perception immédiate ou à la détermination des infractions graves par degré.

La nécessité d'adopter les arrêtés royaux d'exécution de la loi du 7 février 2003 promptement a poussé les différents ministres concernés à me demander de déposer un projet répondant aux critiques émises à l'encontre de la nouvelle loi et approchant au maximum la philosophie du texte voté lors de la législature précédente(...)."

*
* *

De minister vestigt de aandacht van de afdeling Wetgeving van de Raad van State op het vraagstuk aangaande de grondwettigheid van de procedure betreffende het bevel tot betaling.

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beperkt de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Het aldus onderzochte ontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

Voorafgaande vormvereisten

1. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het voorliggende voorontwerp.

Wat dat betreft, zit in het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd alleen een niet-gedateerd ⁽¹⁾ afschrift van de verzoeken om advies die aan de gewestregeringen zijn overgezonden.

Zoals de gemachtigde van de minister heeft bevestigd, is beslist het voorontwerp voor advies voor te leggen aan de afdeling Wetgeving zonder het advies van de gewestregeringen af te wachten, terwijl de Waalse regering nochtans bij het Arbitragehof een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld tegen de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, tot wijziging waarvan het voorontwerp strekt ⁽²⁾.

Artikel 84, § 3, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals vervangen bij de wet van 2 april 2003, verplicht de afdeling Wetgeving evenwel haar advies uit te brengen zelfs indien de voorgeschreven vormvereisten niet zijn vervuld.

De aandacht van de adviesaanvrager moet erop gevestigd worden dat hij de tekst van het onderzochte voorontwerp opnieuw voor advies aan de afdeling Wetgeving zal moeten voorleggen indien daarin wijzigingen worden aangebracht om rekening te houden met het advies van de gewestregeringen.

⁽¹⁾ De gemachtigde van de minister heeft gepreciseerd dat die brieven op 25 november 2003 verstuurd zijn.

⁽²⁾ Bericht bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 oktober 2003, blz. 48332. Dat beroep tot nietigverklaring is ingeschreven onder het rolnummer 2.774 van het Hof.

2. Het voorliggende voorontwerp zou, gezien het onderwerp ervan, ook voor advies moeten worden voorgelegd aan de inspecteur van financiën geaccrediteerd bij de Minister van Justitie, zoals dat gedaan is voor de regeling tot wijziging waarvan het voorontwerp strekt.

Verenigbaarheid van het voorontwerp met de hogere rechtsregels

1. De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 33.420/4 van 23 mei 2002 over een voorontwerp van wet "houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid", uitgebracht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, het volgende opgemerkt omtrent artikel 31 van de genoemde wet van 7 februari 2003 ⁽³⁾ :

"Het onderzochte voorontwerp van wet wil voor bepaalde overtredingen van het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en voor de in artikel 34 van de wet genoemde overtreding, voorzien in een nieuw systeem waarbij de procureur des Konings bevel geeft tot betaling van een bedrag dat wordt vastgesteld bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de ministerraad. Er kan beroep worden ingesteld bij de politierechtbank met mogelijkheid van hoger beroep bij de correctionele kamers van de rechtbank van eerste aanleg.

De steller van het ontwerp dient in de memorie van toelichting, in het licht van de artikelen 10 en 11 alsook artikel 151 van de Grondwet, een rechtvaardiging te geven van heel de ingevoerde regeling en in het bijzonder van de grondslag waarop de aan de procureur des Konings toegekende bevoegdheid steunt, zelfs al geldt terzake de voorgeschreven rechterlijke toetsing, en van de reden waarom de bewuste overtredingen niet gerechtelijk worden vervolgd.

De afdeling wetgeving vraagt zich daarenboven af of het ontworpen artikel 65bis, § 1, het openbaar ministerie nog de mogelijkheid biedt om te seponeren."

Het is de afdeling Wetgeving niet mogelijk om binnen de korte termijn die de steller van het voorontwerp besloten heeft haar toe te kennen, de grondwettigheid van die regeling betreffende het bevel tot betaling grondiger te onderzoeken.

⁽³⁾ Artikel 32 van het voorontwerp dat voor advies aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd.

Het staat overigens niet aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, om zich een tweede keer uit te spreken over een wettekst die haar reeds is voorgelegd en die ondertussen aangenomen, bekrachtigd en afgekondigd is.

De afdeling Wetgeving beperkt zich bijgevolg tot het onderzoek van de wijzigingen die daarin worden aangebracht bij het thans voorliggende voorontwerp, binnen de bovengenoemde perken.

2. In het ontworpen artikel 65bis, § 1, eerste lid, *in fine*, wordt bepaald dat de procureur des Konings een bevel tot betaling uitvaardigt "voor zover de overtreder het onmiddellijk verschuldigd bedrag niet heeft betaald".

Wanneer op voorhand gewerkt is met de procedure van onmiddellijke inning, in welke procedure voorzien wordt door artikel 65 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, is het openbaar ministerie ertoe gehouden een bevel tot betaling uit te vaardigen wanneer de overtreder niet voldaan heeft aan de onmiddellijke inning.

Met betrekking tot dat systeem moeten de volgende opmerkingen worden geformuleerd.

a) Op de overtreder die nalaat het bedrag te betalen dat vastgelegd is in het kader van de procedure van onmiddellijke inning, is automatisch de procedure van bevel tot betaling van toepassing, welke procedure aanleiding geeft tot verval van de strafvordering, terwijl aan de overtreder die gevolg gegeven heeft aan de procedure van onmiddellijke inning, overeenkomstig artikel 65, § 2, van de voornoemde wet nog altijd kennis gegeven kan worden van het feit dat het openbaar ministerie het voornemen heeft die vordering in te stellen.

De afdeling Wetgeving ziet niet in hoe dit verschil in behandeling gerechtvaardigd kan worden uit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel.

b) De overtredingen die bepaald worden in het ontworpen artikel 65bis, § 1, eerste lid, 1° tot 4°, en die, na vaststelling op geautomatiseerde wijze of met behulp van technische hulpmiddelen, aanleiding geven tot een bevel tot betaling, worden niet allemaal vermeld als overtredingen die grond kunnen opleveren voor de onmiddellijke inning waarin voorzien wordt door artikel 65 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer ⁽⁴⁾.

Artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 10 juni 1985 betreffende de inning en de consignatie van een som bij de vaststelling van de overtredingen van de wet betreffende de politie over het wegverkeer en haar uitvoeringsbesluiten, luidt immers als volgt :

"Art. 3. § 1 Onder de voorwaarden vastgesteld in artikel 65 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 :

- 1° kunnen de zware overtredingen opgesomd in artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 april 1976 tot aanwijzing van de zware overtredingen van het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer, met uitzondering van de overtreding bepaald in artikel 1, 8°, aanleiding geven tot de inning van een som van 200 EUR per overtreding, indien de overtreder geen woonplaats of vaste verblijfplaats in België heeft;
- 2° kan de overtreding bepaald in artikel 1, 8°, van ditzelfde besluit aanleiding geven tot de inning van de hiernavermelde sommen indien de overtreder geen woonplaats of vaste verblijfplaats in België heeft;
 - a) 200 EUR, indien de toegestane maximumsnelheid met meer dan 10 km per uur en minder dan 21 km per uur werd overschreden;
 - b) 275 EUR, indien de toegestane maximumsnelheid met ten minste 21 km per uur en minder dan 51 km per uur werd overschreden;
 - c) 350 EUR, indien de toegestane maximumsnelheid met ten minste 51 km per uur en minder dan 71 km per uur werd overschreden;
 - d) 375 EUR, indien de toegestane maximumsnelheid met 71 km per uur of meer werd overschreden;

⁽⁴⁾ Zie in dat verband D. VAN DAELE, "De afhandeling van verkeersstrafzaken na de wet van 7 februari 2003. Een analyse van de procedure houdende bevel tot betaling in het licht van de Nederlandse wet-Mulder", Tijdschrift voor strafrecht, 2003, nr. II.4.

- 3° kunnen de overige overtredingen van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer, aanleiding geven tot de inning van een som van 25 EUR per overtreding."

Wanneer de overtreder een woonplaats of een vaste verblijfplaats in België heeft, is de procedure van onmiddellijke betaling dus niet van toepassing op ernstige overtredingen, zoals die welke opgesomd worden in artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 april 1976 tot aanwijzing van de zware overtredingen van het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer.

Ze heeft ook geen betrekking op de overtredingen omschreven door de wet betreffende de politie over het wegverkeer zelf, zoals het gebruik van andere substanties dan alcohol die de rijvaardigheid beïnvloeden (artikel 37*bis* en volgende van de wet), met uitzondering evenwel van het alcoholgehalte in het bloed, waar in artikel 65, § 1, *in fine*, van de wet uitdrukkelijk naar verwezen wordt ⁽⁵⁾.

Bij de huidige stand van de wetgeving kan dus alleen de overschrijding van de toegestane maximumsnelheid met minder dan 10km/uur en een alcoholgehalte in het bloed dat overeenstemt met een alcoholconcentratie tussen 0,22 en 0,65 milligram per liter uitgeademde alveolaire lucht of een alcoholconcentratie per liter bloed tussen 0,5 en 1,5 gram, aanleiding geven tot toepassing van de procedure van bevel tot betaling waarin is voorzien. De overtredingen vermeld in het ontworpen artikel 65*bis*, § 1, eerste lid, 2° en 4°, kunnen geen aanleiding geven tot toepassing van de procedure van onmiddellijke inning - die een voorafgaande procedure geworden is - wanneer ze begaan worden door een persoon die zijn woonplaats of vaste verblijfplaats in België heeft.

c) Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk hoe de procedure inzake het bevel tot betaling, waarin voorzien is als automatisch gevolg van het falen van de procedure van onmiddellijke inning, samenhangt met § 3*bis*, dat bij artikel 30 van de wet van 7 februari 2003 ingevoegd wordt in artikel 65 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer en het volgende bepaalt :

⁽⁵⁾ In dat ene geval is het aanwenden van de procedure van onmiddellijke inning zelfs verplicht, ongeacht het alcoholgehalte in het bloed.

"§ 3bis. Indien de overtreder zijn vaste verblijfplaats in België heeft en het voorgestelde bedrag niet onmiddellijk betaalt, beschikt hij over een termijn van vijf dagen om zich te kwijten van deze betaling. In dat geval kan het voertuig dat door de overtreder werd bestuurd worden ingehouden op zijn kosten en risico tot aan het overhandigen van het bedrag en het bewijs van de betaling van eventuele kosten voor de bewaring van het voertuig.

Wanneer deze termijn is verstreken kan het openbaar ministerie de inbeslagneming van het voertuig bevelen.

Binnen twee werkdagen wordt een bericht van inbeslagneming opgestuurd naar de eigenaar van het voertuig.

Tijdens de duur van de inbeslagneming blijft het voertuig in beslag genomen op risico en kosten van de overtreder.

De inbeslagneming wordt opgeheven na het bewijs van de betaling van het bedrag en van de eventuele kosten voor bewaring van het voertuig."

3. Het ontworpen artikel 65ter, § 5, tweede lid, stelt de ontvankelijkheid van het beroep dat de overtreder bij de politierechtbank kan instellen, afhankelijk van de betaling van de vastgestelde som, overeenkomstig paragraaf 4 (lees : § 3), eerste lid, van hetzelfde artikel.

Het voorziet slechts in de volgende gevallen in een uitzondering op dit vereiste van voorafgaande betaling :

- het bewijs van indiening van een klacht wegens diefstal of vernietiging van het voertuig,
- het bewijs van schrapping van de nummerplaat van het voertuig overeenkomstig de geldende regelgeving,
- de mededeling van de identiteit en de gegevens van degene van wie vermoed wordt dat hij het voertuig heeft bestuurd op het ogenblik van de vaststelling van de overtreding,
- het verlenen van rechtsbijstand met toepassing van deel IV, boek I, van het Gerechtelijk Wetboek.

.../...

Artikel 6, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden legt het recht op rechtsingang vast, dat effectief moet zijn ⁽⁶⁾. Aan dit recht kunnen weliswaar beperkingen van burgerrechtelijke aard verbonden zijn, die, in voorkomend geval, onder meer impliceren dat een financiële borg wordt gesteld die een voorwaarde kan zijn voor de ontvankelijkheid van een rechtsvordering met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel en van de grenzen gesteld door de noodzaak om te voorkomen dat aldus op overmatige wijze rechterlijke procedures worden ontraden die zouden worden overwogen door rechtzoekenden in financiële moeilijkheden ⁽⁷⁾. Meer algemeen echter, in burgerrechtelijke zaken, mogen deze beperkingen die ertoe strekken de rechtsingang te regelen evenwel geen afbreuk doen aan de essentie zelf van het effectieve recht op rechtsingang ⁽⁸⁾.

De toelaatbaarheid van dergelijke restricties, zelfs binnen de grenzen die zopas aangegeven zijn, lijkt niet te kunnen worden omgezet in de strafrechtelijke sfeer ⁽⁹⁾. Daar strafrechtelijke procedures de inzet zijn, moeten personen die wegens een strafbaar feit worden vervolgd, in de eigen zin die aan deze bewoordingen wordt gegeven in artikel 6 van het voormelde Verdrag, tot deze procedures toegang kunnen hebben, zonder dat er een beperking van financiële aard zou gelden.

⁽⁶⁾ Inz. EHRM, Golder t. Verenigd Koninkrijk, 21 februari 1975; Philis t. Griekenland, 27 augustus 1991.

⁽⁷⁾ Zie inz. J. Velu en R. Ergec, v° "Convention européenne des droits de l'homme", RPDB, Complément, boekdeel VII, nr. 462 en de geciteerde rechtspraak; zie eveneens Arbitragehof, nrs. 44/95, B.6., en 75/95, B.6; EHRM, Aït-Mouhoub, 28 oktober 1998, betreffende de onontvankelijkheid van een klacht met burgerlijke-partijstelling wegens het niet-consigneren door de reclamant van een geldsom die bestemd was als borg voor de betaling van de civiele geldboete die tegen hem kon worden uitgesproken in het geval van een beslissing van buitenvervolgstelling.

⁽⁸⁾ Zie inzonderheid EHRM, Aerts, 30 juli 1998, paragraaf 60.

⁽⁹⁾ Over de kwalificatie "strafrechtelijke beschuldiging", die dient te worden gegeven aan geldboeten, zelfs administratieve, die inzake verkeer worden uitgesproken, EHRM, Öztürk, 21 februari 1984; D. Yernault, "Les sanctions administratives communales et le principe de contradiction devant l'administration et le juge", APT, 2002, blz. 35. Zie ook arrest Aït-Mouhoub, van 28 oktober 1998, van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat de regeling veroordeelt waarbij de consignatie van een som werd vereist om de betaling van een "geldboete", die als civiel werd aangemerkt, te waarborgen.

Er dient eveneens rekening mee te worden gehouden dat, in tegenstelling tot wat artikel 65ter, § 1, van de gecoördineerde wetten betreffende de politie over het wegverkeer bepaalt, zoals het is ingevoegd bij de voormelde wet van 7 februari 2003, in de onderzochte tekst van artikel 65ter niet meer wordt bepaald dat de persoon die bij de overtreding betrokken is, de mogelijkheid heeft om de procureur des Konings in kennis te stellen van zijn verweermiddelen.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 1 van het ontwerp

Er is geen reden om te verwijzen naar artikel 80 van de Grondwet.

Artikel 2 van het ontwerp

Artikel 65bis, § 2, derde lid, zoals het bij artikel 31 van de wet van 7 februari 2003 ingevoegd is in de wet betreffende de politie over het wegverkeer, bepaalt het volgende :

"De vaststelling van een samenloop van meerdere overtredingen als bedoeld in § 1 maakt het voorwerp uit van een betaling van een enkele som."

Het is de Raad van State niet duidelijk om welke reden deze bepaling niet opgenomen is in het ontworpen artikel 65bis.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS