

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.077/2/V
DU 17 AOÛT 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président du Sénat, le 20 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours sur une proposition de loi « relative au règlement administratif de certaines infractions à la législation sur la circulation routière » (*Doc. parl.*, Sénat, 2010, n° 5-54/1), a donné l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.077/2/V
VAN 17 AUGUSTUS 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 20 juli 2011 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een wetsvoorstel “betreffende de administratieve afdoening van bepaalde inbreuken op de wetgeving inzake het wegverkeer” (*Parl.St. Senaat*, 2010, nr. 5-54/1), heeft het volgende advies gegeven:

I. La proposition de loi

Observations générales

1. Compte tenu de la similitude d'objet des systèmes de répression prévus par l'article 65 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière et par la proposition examinée et compte tenu également de ce que le champ d'application des deux pourrait se recouvrir en partie ou même totalement, la question se pose de savoir s'il y a lieu de maintenir encore en vigueur l'article 65 précité.

2. Le règlement administratif de certaines infractions à la législation sur la circulation routière prévu par la proposition examinée fait double emploi avec le chapitre IIbis des lois coordonnées précitées intitulé « Ordre de paiement imposé par le procureur du Roi en raison de certaines infractions commises par une personne qui a un domicile fixe ou une résidence fixe en Belgique ». Ce chapitre a été inséré par l'article 31 de la loi du 7 février 2003 'portant des dispositions diverses en matière de sécurité routière', qui n'est pas encore entré en vigueur.

En conséquence, l'article 31 précité devrait être abrogé.

3 Dans la proposition examinée, l'amende administrative de roulage est infligée par les agents qualifiés sans que ceux-ci soient tenus de respecter les droits de la défense, notamment de donner la possibilité à l'intéressé d'être entendu.

La question se pose si, dès ce stade de la procédure, le respect des droits de la défense doit être assuré ou s'il suffit qu'il le soit au stade des recours.

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas à l'autorité administrative qui inflige une sanction lorsque sa décision peut être déférée à une juridiction qui présente toutes les garanties du procès équitable. L'administration n'est donc pas tenue de respecter, comme telles, les garanties de l'article 6 de la Convention¹. Il n'empêche que le respect des droits de la défense, comme principe général de droit, s'applique en toute matière et notamment lors de l'infliction d'une sanction administrative à caractère répressif, telle que celle prévue par la proposition.

¹ D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJKE et F. PIRET, « Le régime juridique de la sanction administrative », in *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, n° 45, pp. 195 et 196.

Un tel principe n'a cependant que valeur législative ; le fait qu'en l'espèce l'intéressé dispose ultérieurement d'un droit de recours d'abord auprès du procureur du Roi et ensuite auprès du tribunal de police devant lesquels il peut faire valoir ses moyens de défense, rend admissible que le législateur déroge à ce principe.

Il conviendrait qu'à tout le moins dans les travaux préparatoires, le législateur prenne ouvertement position sur ce point.

4. Il y a lieu de diviser la proposition en chapitres et non en titres.

Observations particulières

Article 1^{er}

Dès lors qu'elle accorde de nouvelles compétences au procureur du Roi et au tribunal de police, la proposition relève de l'article 77 de la Constitution.

Titre II

L'article 3 a une portée plus large que de fixer le champ d'application de la proposition.

L'intitulé du titre II sera adapté en conséquence.

Article 3

1. L'alinéa 1^{er} sera omis. Il fait en effet double emploi avec l'article 4, § 1^{er}.

2. Il y a lieu d'exclure les mineurs d'âge du champ d'application de la proposition ou, à défaut, de veiller à ce que ceux-ci ne soient pas privés des garanties procédurales prévues par la législation relative à la protection de la jeunesse ².

² Avis 45.923/3 donné le 24 février 2009 sur un avant-projet devenu le « decreet van 8 mei 2009 betreffende toegangsverbod tot voertuigen van de VVM ».

Article 4

1. Au paragraphe 1^{er}, mieux vaudrait remplacer le mot équivoque « peuvent » par les mots « sont habilités à ».

2. Au paragraphe 3, la section de législation se demande s'il ne serait pas souhaitable que l'intéressé reçoive également une copie du procès-verbal constatant l'infraction.

3. La proposition ne prévoit pas, à défaut de remise immédiate à l'intéressé, la notification de l'injonction de payer par recommandé. Il est cependant indispensable de s'assurer que l'intéressé a bien reçu cette injonction (et la copie du procès-verbal) et, partant, a pu introduire, le cas échéant, les recours prévus par la proposition. La proposition sera adaptée en conséquence.

Il y a également lieu de préciser que l'injonction de payer est notifiée au domicile de l'intéressé.

Les mêmes observations valent pour l'article 5.

4. Au paragraphe 5, deuxième phrase, les mots « Les actes d'instruction ou de poursuite » doivent s'entendre des actes d'instruction ou de poursuite administratifs, la matière étant totalement dépenalisée.

Article 5

1. L'alinéa 1^{er} dispose que le procureur du Roi peut modifier le montant de l'amende. Telle que rédigée, cette disposition implique que le procureur du Roi pourrait augmenter le montant de l'amende.

La section de législation se demande si telle est bien l'intention du législateur.

2. Au même alinéa, dans la version française, il y a lieu de remplacer les mots « du contrevenant » par les mots « de l'intéressé ».

Article 6

S'agissant d'une procédure civile, il y a lieu de préciser que le recours est introduit par requête contradictoire conformément aux articles 1034*bis* et suivants du Code judiciaire, à l'exception de l'article 1034*quater*. Dès lors, l'article 6, alinéa 3, et l'article 7, alinéa 1^{er}, de la proposition deviennent inutiles, la question étant réglée par l'article 1034*sexies* du Code judiciaire.

Article 7

1. Dans la version française, il y a lieu d'écrire, à l'alinéa 2 :

« Si le juge déclare la demande recevable, il peut ... ».

2. L'alinéa 2 dispose, *in fine*, que le juge apprécie la légalité et la proportionnalité de l'amende administrative de roulage infligée au contrevenant. Ces termes paraissent devoir inclure le contrôle de la matérialité des faits et leur imputabilité à la personne sanctionnée.

3. Compte tenu de l'enseignement de la Cour constitutionnelle, il y a lieu de préciser que :

1° le juge peut prendre en considération des circonstances atténuantes pour descendre en dessous du minimum légal (article 85 du Code pénal) ;

2° le juge peut prononcer le sursis à l'exécution de l'amende administrative.

4. La proposition ne règle pas la notification du jugement. Celui-ci devra donc être notifié aux parties dans les huit jours de sa prononciation, conformément à l'article 792, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

Article 8

1. Il semble y avoir une contradiction entre la dernière phase de l'article 5, alinéa 2, qui prévoit que « La demande n'est recevable qu'après que l'intéressé a payé le montant complet de l'amende administrative visée à l'article 3 » et l'article 8, qui prévoit un paiement différé ou partiel du montant de l'amende.

Cette contradiction doit être levée.

2.1. Si le législateur décidait de supprimer la dernière phrase de l'article 5, alinéa 2, l'article 8 devrait néanmoins tenir compte des observations suivantes.

2.2. Au paragraphe 1^{er}, *in fine*, il est prévu que le paiement de l'amende peut être différé jusqu'au moment où la décision du tribunal de police acquiert force de chose jugée.

Pour rappel, le jugement du tribunal de police acquiert force de chose jugée dès son prononcé puisqu'en vertu de l'article 7, alinéa 3, il n'est susceptible d'aucune voie de recours, sauf le pourvoi en cassation et qu'en vertu de l'article 28 du Code judiciaire, toute décision passe en force de chose jugée dès qu'elle n'est plus susceptible d'opposition ou d'appel.

Si l'intention du législateur est de réserver l'hypothèse du pourvoi en cassation, il conviendrait de compléter le texte en ce sens.

2.3. Le paragraphe 4 s'écarte manifestement des principes d'universalité et d'annualité applicables en matière budgétaire.

Si l'intention est de créer un fonds budgétaire, la proposition devrait être complétée en ce sens.

Article 9

1. La contradiction relevée ci-dessus entre l'article 5, alinéa 2, dernière phase, et l'article 8 vaut également *mutatis mutandis* en ce qui concerne l'article 9.

2. Par définition, un jugement passé en force de chose jugée est exécutoire. Le paragraphe 1^{er} sera adapté en conséquence.

3. Au paragraphe 2, première phrase, l'attention du législateur est attirée sur le fait que, s'agissant des jugements, la formule exécutoire est déjà établie par l'arrêté royal du 9 août 1993 'modifiant l'arrêté royal du 27 mai 1971 déterminant le formule exécutoire des arrêts, jugements, ordonnances, mandats de justice ou actes comportant exécution parée'.

4. Le paragraphe 2, seconde phrase, dispose que l'exécutoire est signifié à l'intéressé de la même manière qu'un jugement en matière pénale. Or, un jugement en matière pénale est signifié de la même manière qu'un jugement en matière civile. De plus, le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, *in fine*, dispose déjà qu'« Il est procédé à l'exécution de la même manière que pour un jugement en matière civile ».

Le paragraphe 2, seconde phrase, sera dès lors omis.

Article 10

L'alinéa 1^{er} mentionne « la durée de l'immobilisation ». Or, aucune durée d'immobilisation n'est fixée *a priori*.

Article 11

1. Dans l'avis 14.739/2, donné le 21 septembre 1982, sur un projet devenu la loi du 29 février 1984 'modifiant la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968', la section de législation avait fait l'observation suivante :

« l'obligation de retenir le véhicule est impérative et aucun pouvoir d'appréciation n'est laissé à quelque autorité que ce soit.

Il appartiendra au Gouvernement et aux Chambres législatives de considérer s'il ne convient pas d'atténuer la rigueur de la règle. Dans l'affirmative, il suffirait que, dans l'alinéa 2, il soit prévu que le véhicule 'peut être retenu'[...] ».

Une observation similaire peut être faite en l'espèce.

2. Dans l'avis 14.739/2 précité, la section de législation du Conseil d'État a fait l'observation suivante :

« La disposition se réfère notamment aux 'frais de garde éventuels'. Elle ne vise pas expressément le montant des frais de déplacement ou de transport éventuels.

La disposition devrait être précisée sur ce point ».

Une observation similaire peut être faite en l'espèce.

3. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il convient de préciser quel sens il y a lieu de donner à la notion de « jour ouvrable » pour l'application de la disposition en projet ³.

4. Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire dans la version française : « ... la somme consignée ou le véhicule saisi ... ».

Article 14

1. L'article 14 crée un « bureau de recouvrement de l'amende administrative de roulage, établi à Bruxelles [...] dirigé par le receveur de l'amende administrative de roulage, qui se trouve sous le contrôle du procureur du Roi de Bruxelles ». Il précise que « Le receveur de l'amende administrative de roulage et son personnel ont le statut de fonctionnaire public » et habilite le Roi à fixer le cadre du personnel et les règles de fonctionnement du bureau de recouvrement.

En principe, c'est au Roi que les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution confèrent le pouvoir de régler l'organisation des services publics fédéraux. Tant la jurisprudence que la doctrine déduisent des dispositions constitutionnelles précitées que la création et l'organisation des services de l'administration générale sont de la compétence exclusive du Roi ⁴.

Il en résulte qu'en principe le législateur doit s'abstenir de s'immiscer dans l'organisation des services de l'administration générale. Cette immixtion n'est compatible avec la répartition constitutionnelle des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif que si

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 95, a).

⁴ Voir notamment : C.C., n° 99/2004, 2 juin 2004, B.6.2 ; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Maklu, Anvers, 1999, p. 369 ; F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, § 898.

elle est justifiée par des circonstances exceptionnelles⁵ ou si elle concerne des dispositions qui, en vertu de la Constitution, ne peuvent être édictées que par le législateur^{6 - 7}.

En application de ce principe, c'est en l'occurrence au Roi qu'il appartient de créer et de régler le fonctionnement du bureau de recouvrement.

En conséquence, l'article 14, §§ 1^{er} et 2, doit être omis, à l'exception de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, en tant qu'il prévoit le contrôle du procureur du Roi sur le service qui sera chargé du recouvrement de l'amende administrative.

En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 14, il est singulier de sanctionner d'une amende pénale n'importe quel manquement par le receveur aux devoirs de sa charge ; sans doute conviendrait-il d'omettre cette disposition.

En conclusion, le titre IV doit être revu et le reste de la proposition adaptée en conséquence⁸.

L'habilitation donnée au Roi de fixer les modalités relatives au paiement et recouvrement de l'amende administrative trouvera place dans le chapitre III.

Article 16

L'article 16 charge le Roi de fixer la date d'entrée en vigueur de la proposition.

⁵ Comme, par exemple, la création au sein de l'administration générale d'un « Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides » qui est appelé à prendre des décisions ou à émettre des avis en toute indépendance et sur lequel le ministre n'exerce pas un pouvoir hiérarchique (voir l'avis 17.474/9, donné le 3 novembre 1986, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 14 juillet 1987 apportant des modifications, en ce qui concerne notamment les réfugiés, à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *Doc. parl.*, Chambre, 1986-1987, n° 689/1).

⁶ Comme, par exemple, la création au sein de l'administration générale de la Commission permanente de recours des réfugiés par la loi du 14 juillet 1987, précitée, celle-ci étant une juridiction administrative au sens de l'article 161 de la Constitution.

⁷ Voir notamment en ce sens, l'avis 42.034/2, donné le 24 janvier 2007, sur un avant-projet de loi 'relatif à certains traitements de données à caractère personnel par le Service Public Fédéral Finances'.

⁸ Voir, par exemple, les articles 9, § 1^{er}, et 11, § 2, alinéa 2, qui mentionnent le bureau de recouvrement.

Les prérogatives du législateur seraient mieux respectées si une date limite était prévue, à laquelle la proposition entrerait en vigueur sans que le Roi ne doive intervenir ⁹.

II. Amendement n° 1

(article 65*bis* en projet des lois coordonnées)

1. L'amendement a pour but de permettre au procureur du Roi d'infliger une amende administrative lorsque la somme visée à l'article 65, § 1^{er}, des lois coordonnées précitées n'a pas été payée. La procédure qu'il organise devant le tribunal de police n'est pas une procédure pénale mais un recours contre une décision infligeant une sanction administrative. Dès lors, d'une part, il y a lieu de mentionner expressément qu'il s'agit d'une « amende administrative » et, d'autre part, de supprimer toute référence à une procédure pénale.

Il en va ainsi :

1° au paragraphe 1^{er}, alinéa 6, des mots « de la même manière que s'il avait été saisi des faits par une citation directe du ministère public » ;

2° au paragraphe 2, alinéa 3, la mention de la prescription de l'action publique.

2. Comme cela résulte du début de l'article 65*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, proposé, l'amendement ne s'applique qu'aux infractions visées par l'article 65, § 1^{er}, des lois coordonnées précitées, qui permet de proposer au contrevenant une perception immédiate. Or, il se pourrait que le champ d'application de la proposition initiale soit identique à celui de l'article 65 des lois coordonnées précitées. Il est renvoyé sur ce point à l'observation générale 1 faite sur la proposition initiale.

3. Il serait plus logique de communiquer à l'intéressé, par recommandé, dès l'invitation à payer (article 65*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, proposé), « les faits mis à charge, tant en lieu et temps qu'en droit » (article 65*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, proposé) et ce, afin de lui permettre d'accepter ou de refuser l'invitation en connaissance de cause. Cela pourrait se faire par la transmission du procès-verbal constatant l'infraction.

⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 154 à 154.1.2 et formule F-4-5-2-1.

4. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, ce sont toutes les mentions figurant sur l'ordre de paiement qui doivent être prévues à peine de nullité, y compris, et surtout, la « définition des faits mis à charge, tant en lieu et temps qu'en droit ».

5. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les mots « S'il trouve une objection à l'ordre de paiement » sont inutiles et seront omis.

6. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, s'agissant d'une procédure civile, il y a lieu de préciser que le recours est introduit par une requête contradictoire, conformément aux articles 1034*bis* et suivants du Code judiciaire, à l'exception de l'article 1034*quater*.

7. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 5, est inutile et sera omis. En effet, la convocation des parties est assurée par le greffe, conformément à l'article 1034*sexies* du Code judiciaire.

8. Il va de soi que le tribunal examine la recevabilité du recours et, ensuite, le fond de l'affaire. En ce qui concerne la référence à la saisine par citation directe du ministère public, il est renvoyé à l'observation 1 ci dessus.

Par contre, il y a lieu de prévoir que le tribunal dispose d'une compétence de pleine juridiction pour statuer sur l'application de l'amende, ce qui implique, en principe, qu'il ait à cet effet le même pouvoir d'appréciation que le procureur du Roi qui a infligé la sanction administrative.

Il est renvoyé à l'observation 3 faite sous l'article 7 de la proposition initiale.

9. L'on suppose que le jugement du tribunal de police ne peut faire l'objet d'une voie de recours ordinaire. Il y a lieu de le préciser.

L'on s'étonne dès lors que, dans le cas particulier visé au paragraphe 2, il est prévu, au dernier alinéa, une possibilité d'appel.

10. Dans l'ensemble de l'amendement, il y a lieu de remplacer les mots « l'auteur de l'infraction » par les mots « l'intéressé ».

III. Amendement n° 3

Il y a lieu de modifier la numérotation de l'article 16 de la proposition initiale.

IV. Amendement n° 4

1. Dès lors que l'amendement n° 4 instaure une procédure de règlement administratif de certaines infractions à la législation sur la sécurité routière, il y a lieu d'en omettre toute référence à la procédure pénale et notamment :

1° les mots « conformément aux articles 145 et suivants du Code d'instruction criminelle » (article 65*bis*, § 1^{er}, alinéa 7, proposé) ;

2° la prescription de l'action publique (article 65*bis*, § 2, alinéa 3 proposé).

Il y a également lieu de prévoir que l'intéressé peut introduire un recours devant le tribunal de police par requête contradictoire conformément aux articles 1034*bis* et suivants du Code judiciaire, à l'exception de l'article 1034*bis*.

2. Il y a lieu de régler l'étendue du pouvoir du tribunal de police. Il est renvoyé à l'observation faite à ce sujet à propos de l'amendement n° 1.

3. L'on suppose que le jugement du tribunal de police ne peut faire l'objet d'une voie de recours ordinaire. Il y a lieu de le préciser.

L'on s'étonne, dès lors, que dans le cas particulier visé au paragraphe 2, il est prévu, au dernier alinéa, une possibilité d'appel.

Article 1^{er}

Dès lors qu'il accorde de nouvelles compétences au procureur du Roi et au tribunal de police, l'amendement relève de l'article 77 de la Constitution.

Article 2

(article 65bis proposé des lois coordonnées)

1. Il y a lieu de communiquer à l'intéressé, dès l'invitation à payer (article 65bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, proposé), « les faits mis à charge et les dispositions légales violées, la date, le moment et le lieu où l'infraction a été constatée » (article 65bis, § 1^{er}, alinéa 3, 3^o et 4^o, proposé) et ce, afin de lui permettre d'accepter ou de refuser l'invitation en connaissance de cause. Cela pourrait se faire par la transmission du procès-verbal constatant l'infraction.

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, proposé, les mots « ne satisfait pas à la perception immédiate ou » doivent être omis.

En effet, compte tenu de l'alinéa 1^{er}, l'invitation faite au contrevenant par le procureur du Roi de verser une somme d'argent ne s'applique que si ce dernier n'a pas donné suite à la perception immédiate.

Article 4

Il y a lieu de mentionner la date du 1^{er} janvier 2012 et non celle du 31 décembre 2011.

I. Het Wetsvoorstel

Algemene opmerkingen

1. Doordat de strafregeling waarin artikel 65 van de gecoördineerde wetten betreffende de politie over het wegverkeer voorziet en die welke vervat is in het voorliggende voorstel nagenoeg dezelfde aangelegenheid betreffen en doordat het toepassingsgebied van de ene gedeeltelijk of zelf geheel zou kunnen samenvallen met dat van de andere, rijst de vraag of het voormelde artikel 65 nog in stand moet worden gehouden.

2. De administratieve afdoening van bepaalde overtredingen van de wetgeving inzake het wegverkeer, zoals ze wordt geregeld in het onderzochte voorstel, is een duplicering van hoofdstuk IIbis van de voornoemde gecoördineerde wetten, dat het volgende opschrift draagt: “Bevel tot betaling opgelegd door de procureur des Konings wegens bepaalde overtredingen door een persoon die in België een vaste woonplaats of een vaste verblijfplaats heeft”. Dat hoofdstuk is ingevoegd bij artikel 31 van de wet van 7 februari 2003 ‘houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid’, dat nog niet in werking is getreden.

Bijgevolg zou het voornoemde artikel 31 opgeheven moeten worden.

3. Volgens het voorliggende voorstel wordt de administratieve verkeersboete opgelegd door de bevoegde personen, die niet gehouden zijn tot naleving van de rechten van verdediging, inzonderheid de mogelijkheid voor de betrokkene om gehoord te worden.

De vraag rijst of de rechten van verdediging niet reeds in dat stadium van de procedure in acht moeten worden genomen, dan wel of het voldoende is dat zulks in het stadium van de beroepen geschiedt.

Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is niet van toepassing op de bestuurlijke overheid die een sanctie oplegt als haar beslissing voor een rechterlijke instantie kan worden gebracht die alle waarborgen voor een eerlijk proces biedt. Het bestuur is er dus niet toe gehouden de waarborgen vereist krachtens artikel 6 van het Verdrag als zodanig te bieden¹. Zulks neemt echter niet weg dat de inachtneming van de rechten van verdediging als algemeen rechtsbeginsel in elke aangelegenheid geldt, inzonderheid wanneer een administratieve sanctie van repressieve aard wordt opgelegd, zoals in het voorstel in het vooruitzicht wordt gesteld.

¹ D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJKE en F. PIRET, « Le régime juridique de la sanction administrative », in *Les sanctions administratives*, Brussel, Bruylant, 2007, nr. 45, 195 en 196.

Een zodanig beginsel heeft evenwel slechts de waarde van een wet; doordat de betrokkene *in casu* het recht heeft om zich naderhand in beroep te wenden, eerst tot de procureur des Konings en vervolgens tot de politierechter, waar hij zijn verweermiddelen kan laten gelden, kan worden aanvaard dat de wetgever van dat beginsel afwijkt.

De wetgever zou evenwel op zijn minst in de parlementaire voorbereiding openlijk een standpunt moeten innemen wat deze kwestie betreft.

4. Het voorstel dient te worden onderverdeeld in hoofdstukken, en niet in titels.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 1

Doordat bij het voorstel nieuwe bevoegdheden worden opgedragen aan de procureur des Konings en aan de politierechtbank, valt het voorstel onder artikel 77 van de Grondwet.

Titel II

Artikel 3 heeft een ruimere strekking dan het bepalen van het toepassingsgebied van het voorstel.

Het opschrift van titel II behoort dienovereenkomstig te worden aangepast.

Artikel 3

1. Het eerste lid behoort te vervallen. Dat lid en artikel 4, § 1, overlappen immers elkaar.

2. Minderjarigen dienen buiten het toepassingsgebied van het voorstel te worden gehouden of anders moet ervoor gezorgd worden dat minderjarigen niet worden beroofd van de procedurele waarborgen die de wetgeving betreffende de jeugdbescherming biedt².

² Advies 45.923/3, gegeven op 24 februari 2009 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 8 mei 2009 betreffende toegangsverbod tot voertuigen van de VVM.

Artikel 4

1. In paragraaf 1 zou het woord “kunnen”, dat aanleiding kan geven tot misverstand, beter vervangen worden door de woorden “zijn gemachtigd ... te”.

2. In verband met paragraaf 3 vraagt de afdeling Wetgeving zich af of het niet wenselijk zou zijn dat de betrokkene ook een kopie zou ontvangen van het proces-verbaal waarbij de overtreding wordt vastgesteld.

3. Het voorstel bepaalt niet dat het bevel tot betaling, als het niet onmiddellijk aan de betrokkene overhandigd is, aangetekend ter kennis moet worden gebracht. Nochtans is het onontbeerlijk zich ervan te verzekeren dat de betrokkene dat betalingsbevel (en de kopie van het proces-verbaal) wel degelijk ontvangen heeft en bijgevolg de gelegenheid heeft gehad om in voorkomend geval de beroepen in te stellen waarin het voorstel voorziet. Het voorstel behoort dienovereenkomstig te worden aangepast.

Er behoort ook te worden aangegeven dat van het betalingsbevel kennis wordt gegeven op de woonplaats van de betrokkene.

Deze opmerkingen gelden eveneens voor artikel 5.

4. In paragraaf 5, tweede zin, moeten de woorden “Daden van onderzoek of van vervolging” begrepen worden als daden van administratief onderzoek en administratieve vervolging, aangezien de aangelegenheid volledig uit het strafrecht gehaald wordt.

Artikel 5

1. In het eerste lid staat dat de procureur des Konings het bedrag van de boete kan wijzigen. Zoals deze bepaling gesteld is, impliceert ze dat de procureur des Konings het bedrag van de boete zou kunnen verhogen.

De afdeling Wetgeving vraagt zich af of dat wel de bedoeling van de wetgever is.

2. In de Franse tekst van hetzelfde lid dienen de woorden “du contrevenant” te worden vervangen door de woorden “de l'intéressé”.

Artikel 6

Aangezien het om een burgerrechtelijke procedure gaat, moet worden aangegeven dat het beroep ingesteld wordt bij een verzoekschrift op tegenspraak overeenkomstig de artikelen 1034*bis* en volgende van het Gerechtelijk Wetboek, artikel 1034*quater* uitgezonderd. Bijgevolg worden artikel 6, derde lid, en artikel 7, eerste lid, van het voorstel overbodig, aangezien de kwestie geregeld is bij artikel 1034*sexies* van het Gerechtelijk Wetboek.

Artikel 7

1. In de Franse tekst van het tweede lid behoort te worden geschreven:

“Si le juge déclare la demande recevable, il peut ...”.

2. In het tweede lid, *in fine*, wordt bepaald dat de rechter de wettigheid en de proportionaliteit beoordeelt van de aan betrokkene opgelegde administratieve verkeersboete. Onder die woorden lijkt ook de controle van de juistheid van de feiten te moeten worden begrepen, alsmede de toerekenbaarheid ervan aan de bestrafte persoon.

3. Gelet op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof behoort te worden aangegeven dat:

1° de rechter verzachtende omstandigheden in aanmerking kan nemen en op basis daarvan het bedrag van de geldboete tot onder het wettelijk minimum kan laten zakken (artikel 85 van het Strafwetboek);

2° de rechter de opschorting van de tenuitvoerlegging van de administratieve geldboete kan uitspreken.

4. Het voorstel bevat geen regeling inzake de kennisgeving van het vonnis. Van het vonnis dient dan ook kennis te worden gegeven binnen acht dagen na de uitspraak ervan, overeenkomstig artikel 792, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

Artikel 8

1. Artikel 5, tweede lid, laatste zin, waarin wordt bepaald dat “het verzoek (...) slechts ontvankelijk (is) nadat de betrokkene het volledig bedrag betaald heeft van de in artikel 3 bedoelde administratieve verkeersboete”, lijkt in tegenspraak te zijn met artikel 8, dat voorziet in een uitgestelde betaling of een gedeeltelijke betaling van het bedrag van de boete.

Die tegenstelling moet worden opgeheven.

2.1. Mocht de wetgever besluiten om de laatste zin van artikel 5, tweede lid, te schrappen, zou voor artikel 8 niettemin met de volgende opmerkingen rekening moeten worden gehouden.

2.2. In paragraaf 1, *in fine*, wordt bepaald dat de betaling van de boete kan worden uitgesteld tot het tijdstip waarop de beslissing van de politierechtbank in kracht van gewijsde gaat.

Pro memorie wordt erop gewezen dat het vonnis van de politierechtbank in kracht van gewijsde gaat zodra het uitgesproken wordt, aangezien daartegen krachtens artikel 7, derde lid, geen rechtsmiddel kan worden ingesteld behoudens voorziening in cassatie en dat, krachtens artikel 28 van het Gerechtelijk Wetboek, gaat iedere beslissing evenwel in kracht van gewijsde zodra ze niet meer voor verzet of hoger beroep vatbaar is.

Als het de bedoeling van de wetgever is om een uitzondering te maken voor het geval van voorziening in cassatie, zou de tekst in die zin aangevuld moeten worden.

2.3. Met paragraaf 4 wordt klaarblijkelijk afgeweken van het annaliteitsbeginsel en het universaliteitsbeginsel die in begrotingszaken gelden.

Als het de bedoeling is een begrotingsfonds op te richten, moet het voorstel in die zin worden aangevuld.

Artikel 9

1. De hiervoren gemaakte opmerking betreffende de tegenstrijdigheid tussen artikel 5, tweede lid, laatste zin, en artikel 8 geldt *mutatis mutandis* ook wat artikel 9 betreft.

2. Een in kracht van gewijsde gegaan vonnis is per definitie uitvoerbaar. Paragraaf 1 dient dienovereenkomstig aangepast te worden.

3. In verband met paragraaf 2, eerste zin, wordt de wetgever er opmerkzaam op gemaakt dat, in zoverre het vonnissen betreft, het formulier van tenuitvoerlegging reeds vastgesteld is bij het koninklijk besluit van 9 augustus 1993 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 mei 1971 tot vaststelling van het formulier van tenuitvoerlegging van de arresten, vonnissen, beschikkingen, rechterlijke bevelen of akten die dadelijke tenuitvoerlegging medebrengen’.

4. In paragraaf 2, tweede zin, wordt bepaald dat de uitvoerbare titel aan de betrokkene betekend wordt zoals een vonnis in strafzaken. Een vonnis in strafzaken wordt evenwel betekend zoals een vonnis in burgerlijke zaken. Bovendien wordt reeds in paragraaf 1, tweede lid, *in fine*, bepaald dat “de tenuitvoerlegging geschiedt op dezelfde wijze als die van een vonnis in burgerlijke zaken”.

Paragraaf 2, tweede zin, dient bijgevolg te vervallen.

Artikel 10

In het eerste lid is sprake van “de duur van de oplegging”. Er wordt evenwel a priori geen enkele duur van oplegging bepaald.

Artikel 11

1. In advies 14.739/2, gegeven op 21 september 1982 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 29 februari 1984 ‘tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968’, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

“Het gaat dus ... om een dwingende verplichting om het voertuig in te houden, waarbij generlei beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten aan enige overheid.

Het is zaak van de regering en van de wetgevende kamers na te gaan of de gestrengheid van die regel niet gemilderd behoort te worden. Zo ja kan men ermee volstaan in het tweede lid voor te schrijven dat het voertuig 'ingehouden kan worden' [...].”

In casu kan een soortgelijke opmerking worden gemaakt.

2. In het voormelde advies 14.739/2 heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State ook het volgende opgemerkt:

“[...] de bepaling [...] (verwijst) met name naar 'de eventuele bewaringskosten'. Zij bedoelt niet uitdrukkelijk de eventuele verplaatsings- of vervoerskosten.

De bepaling zou, wat dat betreft, moeten worden gepreciseerd.”

In casu kan een soortgelijke opmerking worden gemaakt.

3. In paragraaf 1, derde lid, behoort te worden gepreciseerd welke betekenis aan het begrip "werkdag" gegeven moet worden voor de toepassing van de ontworpen bepaling³.

4. In de Franse tekst van paragraaf 3 behoort te worden geschreven: “... la somme consignée ou le véhicule saisi ...”.

Artikel 14

1. Artikel 14 voorziet in de oprichting van een “inningskantoor voor de administratieve verkeersboete (...), gevestigd te Brussel (met) aan het hoofd ervan (...) een ontvanger van de administratieve verkeersboete, die onder het toezicht van de procureur des Konings van Brussel valt”. Er wordt gepreciseerd dat “de ontvanger van de administratieve verkeersboete en zijn personeel (...) het statuut (hebben) van openbaar ambtenaar” en de Koning wordt belast met de vaststelling van de personeelsformatie en de regels omtrent de werking van het inningskantoor.

In beginsel wordt aan de Koning krachtens de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet de bevoegdheid toegekend om de organisatie te regelen van de federale overheidsdiensten. Zowel de jurisprudentie als de rechtsleer leiden uit de voornoemde grondwetsbepalingen af dat de oprichting en de organisatie van de diensten van algemeen bestuur uitsluitend tot de bevoegdheid van de Koning behoren⁴.

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 95, a).

⁴ Zie inzonderheid Grondwettelijk Hof, nr. 99/2004, 2 juni 2004, B.6.2; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Maklu, Antwerpen, 1999, 369; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, par. 898.

Daaruit volgt dat de wetgever zich in principe niet mag mengen in de organisatie van de diensten van algemeen bestuur. Deze inmenging is alleen bestaanbaar met de grondwettelijke verdeling van de bevoegdheden tussen de wetgevende en de uitvoerende macht indien ze door uitzonderlijke omstandigheden⁵ is verantwoord of indien ze bepalingen betreft die krachtens de Grondwet alleen door de wetgever kunnen worden vastgesteld⁶⁻⁷.

Krachtens dat principe komt het *in casu* de Koning toe om de oprichting en de werking van het inningskantoor te regelen.

Bijgevolg dient artikel 14, §§ 1 en 2, te worden geschrapt, met uitzondering van het tweede lid van paragraaf 1, in zoverre daarin bepaald wordt dat de dienst die belast wordt met de inning van de administratieve boete onder het toezicht valt van de procureur des Konings.

Wat paragraaf 3 van artikel 14 betreft, is het vreemd dat een strafrechtelijke geldboete wordt opgelegd voor ongeacht welke tekortkoming, door de ontvanger, in de uitoefening van zijn ambt; deze bepaling zal allicht moeten worden weggelaten.

Tot slot dient titel IV te worden herzien en moet het vervolg van het voorstel dienovereenkomstig worden aangepast⁸.

De machtiging die aan de Koning wordt verleend om de nadere regels te bepalen wat betreft de betaling en de inning van de administratieve boete dient opgenomen te worden in hoofdstuk III.

Artikel 16

Artikel 16 belast de Koning ermee de datum van inwerkingtreding van het voorstel vast te stellen.

⁵ Zoals, bij wijze van voorbeeld, de oprichting, binnen het algemeen bestuur, van een "Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen", dat in alle onafhankelijkheid beslissingen neemt of van advies dient en waarover de minister geen hiërarchisch gezag uitoefent (zie advies 17.474/9, op 3 november 1986 verstrekt over een voorontwerp van wet dat is geworden de wet van 14 juli 1987 waarbij, voor wat bepaaldelijk de vluchtelingen betreft, wijzigingen worden aangebracht in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *Parl; St. Kamer* 1986-87, nr. 689/1).

⁶ Zoals, bij wijze van voorbeeld, de oprichting, binnen het algemeen bestuur, van de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen bij de voornoemde wet van 14 juli 1987, die een administratief rechtscollege is in de zin van artikel 161 van de Grondwet.

⁷ Zie inzonderheid in dat verband advies 42.034/2, gegeven op 24 januari 2007, over een voorontwerp van wet betreffende bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën.

⁸ Zie bijvoorbeeld de artikelen 9, § 1, en 11, § 2, tweede lid, waarin sprake is van het inningskantoor.

De prerogatieven van de wetgever zouden beter in acht worden genomen als een uiterste datum zou worden bepaald waarop het voorstel in werking treedt zonder dat de Koning iets behoeft te ondernemen⁹.

Amendement nr. 1
(ontworpen artikel 65bis van de gecoördineerde wetten)

1. Het amendement strekt ertoe de procureur des Konings de mogelijkheid te geven om een administratieve geldboete op te leggen wanneer de in artikel 65, § 1, van de voornoemde gecoördineerde wetten bedoelde som niet betaald wordt. De procedure vóór de politierechtbank die in dat amendement wordt vooropgesteld, is geen strafrechtelijke procedure, maar een beroep tegen een beslissing waarbij een administratieve sanctie wordt opgelegd. Het is derhalve aangewezen om enerzijds uitdrukkelijk te vermelden dat het gaat om een “administratieve geldboete” en anderzijds elke verwijzing naar een strafrechtelijke procedure te schrappen.

Dat geldt aldus:

1° in paragraaf 1, zesde lid, voor de woorden “op dezelfde wijze als zouden de feiten bij haar aanhangig gemaakt zijn door een rechtstreekse dagvaarding van het openbaar ministerie”;

2° in paragraaf 2, derde lid, voor de vermelding van de verjaring van de strafvordering.

2. Zoals uit het begin van het voorgestelde artikel 65bis, § 1, eerste lid, blijkt, is het amendement alleen van toepassing op de overtredingen bedoeld in artikel 65, § 1, van de voornoemde gecoördineerde wetten, dat voorziet in de mogelijkheid om aan de overtreder een onmiddellijke inning voor te stellen. Het is evenwel mogelijk dat het toepassingsgebied van het oorspronkelijke voorstel identiek is aan dat van artikel 65 van de voornoemde gecoördineerde wetten. In dat verband wordt verwezen naar algemene opmerking 1 die geformuleerd werd met betrekking tot het oorspronkelijke voorstel.

3. Het zou logischer zijn om, zodra de betrokkene verzocht wordt te betalen (voorgestelde artikel 65bis, § 1, eerste lid), hem bij een aangetekend wijze “de ten laste gelegde feiten”, “zowel in tijd en ruimte als in rechte” (voorgestelde artikel 65bis, § 1, tweede

⁹ Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 154 tot 154.1.2 en formule F-4-5-2-1.

lid) mee te delen, opdat hij aldus met kennis van zaken het verzoek tot betaling kan aanvaarden of weigeren. Dat zou kunnen geschieden met de verzending van het proces-verbaal van vaststelling van de overtreding.

4. In paragraaf 1, tweede lid, moeten alle vermeldingen op het bevel tot betaling op straffe van nietigheid worden opgenomen, met inbegrip van, en in hoofdzaak, de “omschrijving van de ten laste gelegde feiten, zowel in tijd en ruimte als in rechte”.

5. In paragraaf 1, derde lid, zijn de woorden “indien hij enig bezwaar heeft tegen het bevel tot betaling” overbodig en dienen ze te vervallen.

6. In zoverre het in paragraaf 1, vierde lid, gaat om een burgerrechtelijke procedure, dient gepreciseerd te worden dat het beroep wordt ingesteld bij een verzoekschrift op tegenspraak, overeenkomstig de artikelen 1034*bis* en volgende van het Gerechtelijk Wetboek, artikel 1034*quater* uitgezonderd.

7. Paragraaf 1, vijfde lid, is overbodig en dient te vervallen. De oproeping van de partijen geschiedt immers door de griffie, overeenkomstig artikel 1034*sexies* van het Gerechtelijk Wetboek.

8. Het spreekt vanzelf dat de rechtbank de ontvankelijkheid van het beroep nagaat en vervolgens de grond van de zaak onderzoekt. Wat betreft de verwijzing naar de aanhangigmaking door een rechtstreekse dagvaarding van het openbaar ministerie, wordt verwezen naar opmerking 1 hiervóór.

Er behoort daarentegen te worden bepaald dat de rechtbank beschikt over een bevoegdheid met volle rechtsmacht om uitspraak te doen over de toepassing van de geldboete, wat in principe veronderstelt dat ze in dat verband over dezelfde beoordelingsbevoegdheid beschikt als de procureur des Konings die de administratieve sanctie heeft opgelegd.

Er wordt verwezen naar opmerking 3 gemaakt onder artikel 7 van het oorspronkelijke voorstel.

9. Er mag worden aangenomen dat tegen het vonnis van de politierechtbank geen gewoon beroep kan worden ingesteld. Dat behoort te worden gepreciseerd.

Het wekt derhalve verbazing dat in het bijzondere geval bedoeld in paragraaf 2, laatste lid, voorzien wordt in de mogelijkheid van hoger beroep.

10. In het hele amendement dienen de woorden “de verdachte” vervangen te worden door de woorden “de betrokkene”.

III. Amendement nr. 3

De nummering van artikel 16 van het oorspronkelijke voorstel moet worden gewijzigd.

IV Amendement nr. 4

1. Aangezien amendement nr. 4 een procedure invoert voor de administratieve afdoening van bepaalde overtredingen en de wetgeving inzake het wegverkeer, behoort elke verwijzing naar de strafrechtelijke procedure achterwege te worden gelaten, en inzonderheid:

1° de woorden “overeenkomstig artikel 145 e.v. van het Wetboek van strafvordering” (voorgestelde artikel 65*bis*, § 1, zevende lid);

2° de verjaring van de strafvordering (voorgestelde artikel 65*bis*, § 2, derde lid).

Er behoort eveneens te worden bepaald dat de betrokkene voor de politierechtbank een beroep kan instellen bij een verzoekschrift op tegenspraak, overeenkomstig de artikelen 1034*bis* en volgende van het Gerechtelijk Wetboek, artikel 1034*bis* uitgezonderd.

2. De omvang van de bevoegdheid van de politierechtbank behoort te worden geregeld. Er wordt verwezen naar opmerking 8 die in dat verband is geformuleerd met betrekking tot amendement nr. 1.

3. Er mag worden aangenomen dat tegen het vonnis van de politierechtbank geen gewoon beroep kan worden ingesteld. Dat behoort te worden gepreciseerd.

Het wekt derhalve verbazing dat in het bijzondere geval bedoeld in paragraaf 2, laatste lid, voorzien wordt in de mogelijkheid van hoger beroep.

Artikel 1

Doordat het amendement nieuwe bevoegdheden verleent aan de procureur des Konings en aan de politierechtbank, valt het onder artikel 77 van de Grondwet.

Artikel 2

(voorgestelde artikel 65*bis* van de gecoördineerde wetten)

1. Zodra de betrokkene verzocht wordt te betalen (voorgesteld artikel 65*bis*, § 1, eerste lid), behoren hem “de ten laste gelegde feiten en de geschonden wettelijke bepalingen, de datum, het tijdstip en de plaats waar de overtreding is vastgesteld” (voorgestelde artikel 65*bis*, § 1, derde lid, 3° en 4°) meegedeeld te worden, opdat hij aldus met kennis van zaken het verzoek tot betaling kan aanvaarden of weigeren. Dat zou kunnen geschieden met de verzending van het proces-verbaal van vaststelling van de overtreding.

2. In de voorgestelde paragraaf 1, tweede lid, moeten de woorden “hetzij de onmiddellijke inning niet voldoet, hetzij” worden weggelaten.

Rekening houdend met het eerste lid, is het immers zo dat de procureur des Konings aan de overtreder alleen dan verzoekt een som geld te storten wanneer deze geen gevolg gegeven heeft aan het verzoek tot de onmiddellijke inning.

Artikel 4

Er behoort melding te worden gemaakt van de datum van 1 januari 2012, en niet van die van 31 december 2011.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs R. ANDERSEN,
de Heren

premier président du Conseil d'État,
eerste voorzitter van de Raad van State,

P. LEWALLE,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'État,
staatsraden,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. A. LEFEBVRE, premier auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door de
Heer A. LEFEBVRE, eerste auditeur.

La concordance entre la version
française et la version néerlandaise a été
vérifiée sous le contrôle de
M. P. VANDERNOOT.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst werd
nagezien onder toezicht van de
Heer P. VANDERNOOT.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT
DE EERSTEVOORZITTER

C. GIGOT

R. ANDERSEN