



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.458/4
du 19 mars 2014

sur

un avant-projet de loi
'modifiant la loi relative à la
police de circulation routière,
coordonnée le 16 mars 1968,
en ce qui concerne l'ordre de
paiement'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.458/4
van 19 maart 2014

over

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet
betreffende de politie over het
wegverkeer, gecoördineerd op
16 maart 1968, wat het bevel
tot betalen betreft'

Le 20 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Mobilité, adjoint à la Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi relative à la police de circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, en ce qui concerne l'ordre de paiement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 mars 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mars 2014.

*

Op 20 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Mobiliteit, toegevoegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, wat het bevel tot betalen betreft'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 maart 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

Comme l'indique la demande d'avis, les modifications que l'avant-projet examiné vise à apporter au Chapitre II/1, du Titre V, de la loi 'relative à la police de la circulation routière', coordonnée le 16 mars 1968, ont déjà fait l'objet de l'avis 51.602/1/V-2/V, donné les 19 et 23 juillet 2012 ¹.

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui impartit la loi, et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées par la section de législation. En pareil cas, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, l'avis portant alors uniquement sur les dispositions nouvelles.

L'examen de l'article 2 de l'avant-projet, est limité conformément à ces principes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Eu égard aux modifications qu'a subi l'avant-projet, il convient de s'assurer que l'ensemble des formalités préalables requises, à savoir l'association des gouvernements de région, le contrôle budgétaire (avis de l'Inspecteur des Finances et accord du Ministre du Budget), et l'analyse d'impact, a bien été réalisé sur la base de sa version définitive.

¹ Sur un avant-projet devenu la loi du 27 décembre 2012 'portant des dispositions diverses en matière de justice' (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n°53-2429/001, pp. 43 à 55).

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

En ce qu'il modifie les compétences du tribunal de Police, en matière d'ordres de paiement, l'avant-projet de loi relève pour partie de l'article 77 de la Constitution ².

Article 2

1. Dans le membre de phrase liminaire de l'article 2 de l'avant-projet, il convient d'insérer les mots « du Titre V » après les mots « le chapitre II/1 ».

2. À l'article 65/1, § 2, alinéa 1^{er}, en projet de la loi du 16 mars 1968, le délai de recours auprès du tribunal de police prend cours « le jour d'envoi de l'ordre de paiement ».

Cette disposition applique, en matière de notification d'un acte faisant courir un délai assorti d'une sanction, la « théorie de l'émission ». Or celle-ci a été à plusieurs reprises condamnée par la Cour constitutionnelle ³. Il y a lieu, en conséquence, de lui substituer la « théorie de la réception ».

La même observation vaut pour l'article 65/1, § 3, en projet de la loi du 16 mars 1968.

3. Compte tenu de la compétence de principe du tribunal de police, la section de législation n'aperçoit pas à l'article 65/1, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, la portée de la phrase « qui exerce un contrôle de pleine juridiction ».

Cette disposition est inutile et doit être omise. À défaut, l'auteur de l'avant-projet la justifiera dans le commentaire de l'article.

² Voir plus particulièrement l'article 65/1, § 2, en projet, de la loi du 16 mars 1968. Voir également les avis 50.077/2/V et 50.078/2/V, donnés le 17 août 2011 sur deux propositions de loi devenues la loi du 22 avril 2012 'visant à instaurer l'ordre de paiement pour les infractions à la législation sur la circulation routière' (*Doc. parl.*, Sénat, 2010-2011, n° 5-54/3 et 5-1148/2).

³ C.C., arrêt 170/2003 du 17 décembre 2003, B.6 et note d'observations J-Fr. VAN DROOGHENBROECK, « Revirement spectaculaire : détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception », *J.T.*, 2004, p. 47, et, plus récemment, C.C., arrêt 43/2006 du 15 mars 2006, B.10 à B.12, C.C., arrêt 162/2007 du 19 décembre 2007, B.3 à B.5 et C.C., arrêt du 2 juin 2010, n° 66/2010, B.11 à B.14. Voir encore à ce sujet l'avis 52.001/3 donné le 25 septembre 2012 sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux amendes administratives prévues par l'article 18 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs et par l'article 19 de la loi du 9 juillet 1984 concernant le transit de déchets' (observation sur les articles 3 et 4 du projet).

4. L'article 65/1, § 5, alinéa 1^{er}, en projet de la loi du 16 mars 1968, dispose :

« § 5. À défaut de paiement dans les temps de la somme visée au § 1^{er} et lorsque la somme ne peut pas être perçue dans les deux ans à partir de la date à laquelle l'ordre de paiement est devenu exécutoire de plein droit par l'administration qui, au sein du Service public fédéral Finances, est compétente pour le recouvrement des dettes non fiscales, un véhicule dont le contrevenant est le propriétaire peut être immobilisé. L'immobilisation est levée au plus tôt le jour du paiement complet de la somme et des frais.

Les dispositions de l'article 58bis, § 2, alinéa 1^{er} et § 4 sont d'application.

Si le contrevenant n'a pas payé la somme due et les frais dans les 30 jours qui suivent la date d'immobilisation du véhicule, le receveur compétent pour le recouvrement des amendes pénales peut procéder à la vente forcée du véhicule ».

La section de législation n'aperçoit pas la raison d'être du délai de deux ans qu'impose cette disposition, avant de pouvoir procéder à l'immobilisation et, le cas échéant, à la vente forcée d'un véhicule appartenant au contrevenant. Les véhicules concernés peuvent, en effet, faire l'objet d'une saisie, comme tout bien faisant partie du patrimoine du redevable, dans le cadre de la procédure en recouvrement prévue par le paragraphe 3 du même article.

En outre, le fait de devoir attendre, comme pourrait le laisser entendre le commentaire du paragraphe 6 du même article, l'expiration de ce délai de deux ans pour constater que le contrevenant concerné n'est pas – ou plus – propriétaire d'un véhicule, et substituer alors d'office au paiement de la somme initialement proposée et acceptée, une suspension du droit de conduire un véhicule à moteur, serait, en outre, peu compatible avec le respect du principe du délai raisonnable.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Zoals in de adviesaanvraag wordt aangegeven, is over de wijzigingen die de steller van het voorontwerp beoogt aan te brengen in Titel V, Hoofdstuk II/1, van de wet 'betreffende de politie over het wegverkeer', gecoördineerd op 16 maart 1968, reeds op 19 en 23 juli 2012 advies 51.602/1/V-2/V uitgebracht.¹

Wanneer de afdeling Wetgeving een advies heeft gegeven, heeft ze de bevoegdheid opgebruikt die ze krachtens de wet heeft; het komt haar derhalve niet toe om zich opnieuw uit te spreken over reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of ze herzien zijn teneinde rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies gemaakt zijn, dan wel ongewijzigd blijven.

Dat geldt niet wanneer overwogen wordt in de tekst volledig nieuwe bepalingen in te voegen waarvan de inhoud losstaat van de opmerkingen of voorstellen die door de afdeling Wetgeving zijn gemaakt of gedaan. In zo'n geval moet de afdeling Wetgeving weer worden geraadpleegd, doch alleen over de nieuwe bepalingen.

Het onderzoek van artikel 2 van het voorontwerp wordt overeenkomstig die beginselen beperkt.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Gelet op de wijzigingen die zijn aangebracht in het voorontwerp, dient men er zich van te vergewissen dat alle voorafgaande vormvereisten, te weten het betrekken van de gewestregeringen bij de uitwerking van het voorontwerp, de begrotingscontrole (advies van de inspecteur van Financiën en akkoordbevinding van de minister van Begroting) en de impactanalyse, daadwerkelijk zijn vervuld op basis van de definitieve versie.

¹ Over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 27 december 2012 'houdende diverse bepalingen betreffende justitie' (*Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-2429/001, 43 tot 55).

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 1

In zoverre het voorontwerp van wet strekt tot de wijziging van de bevoegdheden van de politierechtbank inzake bevelen tot betalen, valt het deels onder artikel 77 van de Grondwet.²

Artikel 2

1. In het inleidende zinsdeel van artikel 2 van het voorontwerp dienen de woorden “van Titel V” te worden ingevoegd na de woorden “Hoofdstuk II/1”.

2. Luidens het ontworpen artikel 65/1, § 2, eerste lid, van de wet van 16 maart 1968, begint de termijn om beroep in te stellen bij de politierechtbank te lopen op “de dag van verzending van het bevel tot betalen”.

Deze bepaling past, wat betreft de kennisgeving van een handeling die een termijn doet ingaan waarvan de niet-inachtneming gesanctioneerd wordt, de “theorie van de verzending” toe. Deze is evenwel meermaals veroordeeld door het Grondwettelijk Hof.³ In plaats daarvan moet bijgevolg de “theorie van de ontvangst” worden toegepast.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 65/1, § 3, van de wet van 16 maart 1968.

3. Gelet op de principiële bevoegdheid van de politierechtbank, is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat de strekking is van de zin “die volle rechtsmacht heeft” in het ontworpen artikel 65/1, § 2, eerste lid.

Die zin is nutteloos en dient te worden weggelaten. Zo niet, moet de steller van het voorontwerp hem verantwoorden in de bespreking van het artikel.

² Zie inzonderheid het ontworpen artikel 65/1, § 2, van de wet van 16 maart 1968. Zie eveneens de adviezen 50.077/2/V en 50.078/2/V, op 17 augustus 2011 verstrekt over twee wetsvoorstellen die geleid hebben tot de wet van 22 april 2012 ‘betreffende de invoering van het bevel tot betalen na inbreuken op de wetgeving inzake het wegverkeer’ (*Parl.St.* Senaat 2010-11, nrs. 5-54/3 en 5-1148/2).

³ GwH 17 december 2003, nr. 170/2003, B. 6 en noot J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK, “Revirement spectaculaire: détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception”, *J.T.*, 2004, 47, en meer recentelijk, GwH 15 maart 2006, nr. 43/2006, B. 10 tot B.12, GwH 19 december 2007, nr. 162/2007, B.3 tot B.5 en GwH 2 juni 2010, nr. 66/2010, B.11 tot B.14. Zie voorts in dat verband advies 52.001/3, gegeven op 25 september 2012 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de administratieve boetes bedoeld in artikel 18 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers en in artikel 19 van de wet van 9 juli 1984 betreffende de doorvoer van afvalstoffen’ (opmerking aangaande de artikelen 3 en 4 van het ontwerp).

4. Het ontworpen artikel 65/1, § 5, eerste lid, van de wet van 16 maart 1968 bepaalt:

“§ 5. Ingeval van niet tijdige betaling van de in § 1 bedoelde geldsom en wanneer de geldsom niet kan worden ingevorderd door de administratie die binnen de Federale Overheidsdienst Financiën bevoegd is voor de invordering van de niet-fiscale schulden binnen de twee jaar na de datum van het van rechtswege uitvoerbaar worden van het bevel tot betalen, kan een voertuig dat de eigendom is van de overtreder worden geïmmobiliseerd. De immobilisering wordt ten vroegste opgeheven op de dag van volledige betaling van de geldsom en van de kosten.

De bepalingen van artikel 58bis, § 2, eerste lid, en § 4 zijn van toepassing.

Indien de overtreder de verschuldigde geldsom en kosten niet heeft betaald binnen 30 dagen na de datum waarop het voertuig werd geïmmobiliseerd, kan de ontvanger bevoegd voor de invordering van de penale boeten overgaan tot de gedwongen verkoop van het voertuig”.

Het is voor de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom deze bepaling voorziet in een termijn van twee jaar voordat kan worden overgegaan tot de immobilisering en, in voorkomend geval, de gedwongen verkoop van een voertuig waarvan de overtreder de eigenaar is. De betrokken voertuigen kunnen immers, zoals elk goed dat deel uitmaakt van het vermogen van de schuldenaar, in beslag worden genomen in het kader van de invorderingsprocedure waarin paragraaf 3 van hetzelfde artikel voorziet.

Het feit te moeten wachten, zoals zou kunnen worden opgemaakt uit de bespreking van paragraaf 6 van hetzelfde artikel, totdat van de termijn van twee jaar verstreken is om vast te stellen dat de betrokken overtreder geen eigenaar – meer – is van een voertuig, en dan van ambtswege de betaling van de oorspronkelijk voorgestelde en aanvaarde som te vervangen door de schorsing van het recht om een motorvoertuig te besturen, zou bovendien moeilijk verenigbaar zijn met de naleving van het beginsel van de redelijke termijn.

De bepaling dient te worden herzien in het licht van deze opmerking.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY