



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.068/16
van 20 april 2026

avis 79.068/16
du 20 avril 2026

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van het bevel tot
betalen voorzien in
artikel 216*bis*/1 van het
Wetboek van Strafvordering'

un avant-projet de loi
'modifiant l'ordre de paiement
prévu à l'article 216*bis*/1 du
Code d'instruction criminelle'

Op 17 maart 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van het bevel tot betalen voorzien in artikel 216*bis*/1 van het Wetboek van Strafvordering’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 14 april 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 april 2026.

*

Le 17 mars 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘modifiant l’ordre de paiement prévu à l’article 216*bis*/1 du Code d’instruction criminelle’.

L’avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 14 avril 2026. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d’État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 20 avril 2026.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot wijziging van artikel 216*bis*/1 van het Wetboek van Strafvordering, dat het bevel tot betalen² regelt.

Het bedrag van de administratieve toeslag wordt verhoogd, zodat dit hetzelfde bedrag (30,56 euro) wordt als opgenomen in artikel 65/1 van de wet van 16 maart 1968 ‘betreffende de politie over het wegverkeer’ (hierna: Wegverkeerswet) dat eveneens het bevel tot betalen regelt, maar dan beperkt tot betalingen in het kader van die wet (artikel 1, 1°, van het voorontwerp).

Daarnaast wordt de betalings- en beroepstermijn voor het bevel tot betalen verkort van vijfenveertig naar dertig dagen, eveneens in lijn met de regeling in artikel 65/1 van de Wegverkeerswet (artikel 1, 2° en 3°).

ALGEMENE OPMERKING

3.1. Het wetsontwerp ‘om justitie menselijker, sneller en straffer te maken IV’ beoogde al om in artikel 216*bis*/1 van het Wetboek van Strafvordering in een betalings- en beroepstermijn van dertig dagen te voorzien³, zoals in artikel 65/1 van de Wegverkeerswet.

Ingevolge de aanneming van een amendement werd echter uiteindelijk voor een betalings- en beroepstermijn van vijfenveertig dagen gekozen.⁴

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Met het bevel tot betalen wordt het Openbaar Ministerie in staat gesteld een uitvoerbare titel op te maken, zodat geen beroep moet worden gedaan op de strafrechter om een overtreder aan wie voorafgaandelijk een minnelijke schikking is voorgesteld, tot betaling te dwingen.

De regeling in artikel 216*bis*/1 Sv. is enkel van toepassing in drie gevallen:

- als de in artikel 216*bis*, § 1, bedoelde geldsom ten hoogste 750 euro bedraagt;

- als om de in artikel 216*bis*, § 1, bedoelde geldsom wordt verzocht voor een feit dat wordt bestraft overeenkomstig artikel 22 van de wet van 21 november 1989 ‘betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen’;

- als om de in artikel 216*bis*, § 1, bedoelde geldsom wordt verzocht voor een feit dat wordt bestraft overeenkomstig artikel 4 van de wet van 21 juni 1985 ‘betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen’ en de uitvoeringsbesluiten van deze wet.

³ *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3436/1, p. 53-54

⁴ *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3436/3, p. 26.

Die termijn van vijfenveertig dagen werd in de toelichting bij dat amendement als volgt verantwoord:

“Daarnaast beoogt dit amendement de beroepstermijn op te trekken naar 45 dagen om een antwoord te bieden aan AVOCATS.BE, dat meent dat de voorgestelde beroepstermijn van 30 dagen te kort is. De procedure is zo veel als mogelijk afgestemd op artikel 65/1 van wegverkeerswet. Deze bepaling betreft evenwel correctionele inbreuken en het lijkt aangewezen om een langere termijn te bepalen voor het instellen van beroep. Het betreft mogelijk burgers die minder gemakkelijk toegang hebben tot rechtsbijstand en zo doende meer tijd nodig hebben om zich voldoende te informeren en hun verdediging adequaat voor te bereiden. Daarom wordt naast de verlenging van de beroepstermijn en de betaaltermijn ook de mogelijkheid voorzien van toegang tot het strafdossier bij ontvangst van het bevel tot betalen, voorafgaand aan het nemen van de beslissing tot het al dan niet instellen van beroep.”⁵

3.2. De ontworpen verlaging van de betalings- en beroepstermijn wordt in de memorie van toelichting verantwoord door de moeilijkheden bij samenloop van inbreuken op de Wegverkeerswet en inbreuken op de wet van 21 november 1989 ‘betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen’ en 21 juni 1985 ‘betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals de veiligheidstoebehoren moeten voldoen’, meer bepaald:

- dat de verschillende betalings- en beroepstermijnen leiden tot “*onduidelijkheid voor de burger over welke betalings- en beroepstermijn nu juist van toepassing is bij samenloop van verkeersinbreuken*”; en
- dat er door de verschillende betalings- en beroepstermijnen twee afzonderlijke bevelen tot betalen naar éénzelfde overtreder moeten worden gezonden, waarbij het beroep tegen deze bevelen het voorwerp uitmaakt van verschillende procedures, wat praktisch moeilijk werkbaar is voor het Openbaar Ministerie.

3.3. Gevraagd om toe te lichten waarom de voormelde verantwoording bij het amendement niet meer zou gelden en niet veeleer de termijnen in artikel 65/1 van de Wegverkeerswet worden opgetrokken tot vijfenveertig dagen, antwoordde de gemachtigde:

“Het is inderdaad de bedoeling om het bevel tot betalen voorzien in artikel 216bis/1 Sv. zoveel mogelijk af te stemmen op het bevel tot betalen voorzien in artikel 65/1 van de Wegverkeerswet, maar ook op andere termijnen die gebruikt worden in het strafprocesrecht. De gewone beroepstermijn om bv. hoger beroep in te stellen bij misdrijven die behandeld zijn voor de politierechtbank of correctionele rechtbank (artikel 174 en 203 Sv.), is 30 dagen, ook bij veel zwaardere feiten dan waarvoor een bevel tot betalen kan gegeven worden. Ook bij deze normale strafprocedures waar er hoger beroep wordt ingesteld tegen een vonnis van de politierechtbank of correctionele rechtbank voor zwaardere misdrijven, zijn er burgers betrokken die minder gemakkelijk toegang hebben tot rechtsbijstand. Zij krijgen ook in dat geval maar 30 dagen om hun juridisch advies in te winnen en hun beroep in te dienen. Het lijkt ons daarom aangewezen om de beroepstermijn voor het gehele strafprocesrecht gelijk te trekken en geen speciale beroepstermijn voor het bevel tot betalen te voorzien van 45 dagen. Door een beroepstermijn van 30 dagen te

⁵ Parl.St. Kamer 2022-23, nr. 55-3436/2, p. 2-3.

voorzien, verhogen we ook de rechtszekerheid en zorgen we voor uniformiteit binnen het strafprocesrecht.”

Het verdient aanbeveling om deze verantwoording in de memorie van toelichting op te nemen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. In de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp moet worden verwezen naar de wet van “31 juli 2023” (en niet: “23 juli 2023”) en moet de verwijzing naar het opschrift van die wet worden geschrapt.⁶ Ook moet nog worden verwezen naar de wijziging bij de wet van 15 mei 2024.⁷

5. In de Nederlandse tekst van artikel 2, 1°, van het voorontwerp ontbreekt in de te vervangen zinssnede een komma voor de woorden “zoals bedoeld”.

6. Artikel 2 is het enige artikel van het opschriftloze hoofdstuk 2 van het voorontwerp. Voor zover een indeling in hoofdstukken bij dergelijke korte ontwerpen al zinvol is, verdient het aanbeveling om dat hoofdstuk ook een opschrift te geven om de strekking van de wijziging te duiden, ook al heeft dat opschrift op zich geen normatieve waarde.

*

⁶ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, aanbeveling 115, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁷ Afhankelijk of de aan te nemen wet in werking zal treden voor 1 september 2026 of niet zal ook melding moeten worden gemaakt van de wijziging van artikel 261bis/1 Sv. bij de wet van 11 maart 2026. Net als de wijziging bij de wet van 15 mei 2024 heeft die wijziging geen betrekking op de te wijzigen paragrafen van dat artikel, maar aangezien in de inleidende zin naar het artikel in zijn geheel wordt verwezen, moet toch melding worden gemaakt van die wetswijzigingen.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 216*bis*/1 du Code d'instruction criminelle, qui règle l'ordre de paiement ².

Le montant de la redevance administrative est augmenté de manière à correspondre au montant (30,56 euros) mentionné à l'article 65/1 de la loi du 16 mars 1968 'relative à la police de la circulation routière' (ci-après : la loi sur la circulation routière), qui règle également l'ordre de paiement, mais concernant les seuls paiements dans le cadre de cette loi (article 1^{er}, 1^o, de l'avant-projet).

Le délai de paiement et de recours concernant l'ordre de paiement est en outre raccourci de quarante-cinq jours à trente jours, en conformité également avec la règle énoncée à l'article 65/1 de la loi sur la circulation routière (article 1^{er}, 2^o et 3^o).

OBSERVATION GÉNÉRALE

3.1. Le projet de loi 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme IV' visait déjà à prévoir un délai de paiement et de recours de trente jours à l'article 216*bis*/1 du Code d'instruction criminelle ³, à l'instar de l'article 65/1 de la loi sur la circulation routière.

À la suite de l'adoption d'un amendement, c'est toutefois un délai de paiement et de recours de quarante-cinq jours qui a finalement été retenu ⁴.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² L'ordre de paiement permet au ministère public d'établir un titre exécutoire, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de recourir au juge pénal pour contraindre au paiement un contrevenant auquel une transaction pénale a été proposée au préalable.

La règle énoncée à l'article 216*bis*/1 C.I.cr. ne s'applique que dans trois cas :

- si la somme d'argent visée à l'article 216*bis*, § 1^{er}, est de 750 euros au plus ;

- si le paiement de la somme visée à l'article 216*bis*, § 1^{er}, est demandé pour une infraction punissable en vertu de l'article 22 de la loi du 21 novembre 1989 'relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs' ;

- si le paiement de la somme visée à l'article 216*bis*, § 1^{er}, est demandé pour une infraction punissable en vertu de l'article 4 de la loi du 21 juin 1985 'relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité' et les arrêtés d'exécution de cette loi.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-3436/1, pp. 53-54.

⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-3436/1, p. 26.

Ce délai de quarante-cinq jours a été justifié comme suit dans les développements de cet amendement :

« De plus, l'amendement vise à prolonger le délai de recours à 45 jours afin de répondre à AVOCATS.BE, qui estime que le délai de recours proposé de 30 jours est trop court. La procédure est alignée autant que possible sur l'article 65/1 de la loi sur la circulation routière. Toutefois, la disposition actuelle concerne les infractions correctionnelles et il semble approprié de prévoir un délai plus long pour introduire un recours. Cela peut concerner les citoyens qui ont moins facilement accès à l'assistance juridique et qui ont donc besoin de plus de temps pour obtenir des informations suffisantes et préparer adéquatement leur défense. Pour ces raisons, outre l'allongement du délai de recours et de paiement, la possibilité d'accéder au dossier pénal dès réception de l'ordre de paiement est également prévue, avant de prendre la décision d'introduire ou non un recours »⁵.

3.2. La réduction, en projet, du délai de paiement et de recours est justifiée dans l'exposé des motifs par les problèmes en cas de concours d'infractions, d'une part, à la loi sur la circulation routière et, d'autre part, à la loi du 21 novembre 1989 'relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs' et à la loi du 21 juin 1985 'relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité', plus spécifiquement :

- que les différents délais de paiement et de recours engendrent de la « *confusion chez les citoyens quant au délai de paiement et de recours applicable en cas de concours d'infractions de roulage* » ; et
- qu'en raison de la divergence entre les délais de paiement et de recours, deux ordres de paiement distincts doivent être envoyés au même contrevenant, les recours contre ces ordres de paiement faisant l'objet de procédures différentes, ce qui rend la tâche du ministère public difficile sur le plan pratique.

3.3. Invité à expliquer pourquoi la justification citée de l'amendement ne s'appliquerait plus et pourquoi les délais fixés à l'article 65/1 de la loi sur la circulation routière ne sont pas plutôt portés à quarante-cinq jours, le délégué a répondu comme suit :

« Het is inderdaad de bedoeling om het bevel tot betalen voorzien in artikel 216bis/1 Sv. zoveel mogelijk af te stemmen op het bevel tot betalen voorzien in artikel 65/1 van de Wegverkeerswet, maar ook op andere termijnen die gebruikt worden in het strafprocesrecht. De gewone beroepstermijn om bv. hoger beroep in te stellen bij misdrijven die behandeld zijn voor de politierechtbank of correctionele rechtbank (artikel 174 en 203 Sv.), is 30 dagen, ook bij veel zwaardere feiten dan waarvoor een bevel tot betalen kan gegeven worden. Ook bij deze normale strafprocedures waar er hoger beroep wordt ingesteld tegen een vonnis van de politierechtbank of correctionele rechtbank voor zwaardere misdrijven, zijn er burgers betrokken die minder gemakkelijk toegang hebben tot rechtsbijstand. Zij krijgen ook in dat geval maar 30 dagen om hun juridisch advies in te winnen en hun beroep in te dienen. Het lijkt ons daarom aangewezen om de beroepstermijn voor het gehele strafprocesrecht gelijk te trekken en geen speciale beroepstermijn voor het bevel tot betalen te voorzien van 45 dagen. Door een beroepstermijn van 30 dagen te

⁵ Doc. parl., Chambre, 2022-23, n° 55-3436/2, pp. 2-3.

voorzien, verhogen we ook de rechtszekerheid en zorgen we voor uniformiteit binnen het strafprocesrecht ».

Il est recommandé d'intégrer cette justification dans l'exposé des motifs.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. La phrase liminaire de l'article 2 de l'avant-projet doit viser la loi du « 31 juillet 2023 » (et non « 23 juillet 2023 ») et la référence à l'intitulé de cette loi sera omise ⁶. Il faut aussi encore faire référence à la modification par la loi du 15 mai 2024 ⁷.

5. Dans le texte néerlandais de l'article 2, 1°, de l'avant-projet, il manque une virgule avant les mots « zoals bedoeld » dans le segment de phrase à remplacer.

6. L'article 2 est l'unique article du chapitre 2, sans intitulé, de l'avant-projet. Pour autant qu'une subdivision en chapitres soit pertinente pour des projets aussi courts, il est recommandé de donner un intitulé à ce chapitre également afin de préciser la portée de la modification, même si cet intitulé n'a pas en tant que tel une valeur normative.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Wouter PAS

⁶ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, recommandation 115, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁷ Selon que la loi à adopter entre en vigueur avant le 1^{er} septembre 2026 ou non, il faudra aussi mentionner la modification de l'article 216bis/1 du C.I.cr. par la loi du 11 mars 2026. Bien que cette modification, tout comme celle apportée par la loi du 15 mai 2024, soit sans lien avec les paragraphes à modifier de cet article, il faut néanmoins faire mention de ces modifications législatives dès lors que la phrase liminaire vise l'article tout entier.