



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 14/2022
du 3 février 2022
Numéro du rôle : 7502**

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 65/1, § 2, de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière », lu en combinaison avec les articles 187, § 7, et 206 du Code d'instruction criminelle, posée par le Tribunal de police de Flandre orientale, division d'Alost.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters et S. de Bethune, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 18 janvier 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 25 janvier 2021, le Tribunal de police de Flandre orientale, division d'Alost, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 65/1, § 2, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, tel qu'il a été inséré par l'article 45 de la loi-programme du 25 décembre 2016, lu en combinaison avec les articles 187, § 7, et 206 du Code d'instruction criminelle, viole-t-il les dispositions relatives aux libertés et droits fondamentaux garantis par le titre II de la Constitution (en particulier les articles 10, 11 et 13 de la Constitution), ainsi que l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, dans l'interprétation selon laquelle cette disposition ne permet pas de se désister du recours introduit contre l'ordre de paiement ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Staelens, avocat au barreau de Flandre occidentale, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 24 novembre 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Y. Kherbache et M. Pâques, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins que le Conseil des ministres n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendu, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 8 décembre 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 8 décembre 2021.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le juge *a quo* est saisi d'un recours recevable contre un ordre de paiement, sur la base de l'article 65/1, § 2, de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière » (ci-après : la loi du 16 mars 1968). À l'audience, la partie requérante exprime son souhait de se désister de son recours contre l'ordre de paiement, dès lors qu'elle a entre-temps payé l'intégralité de l'amende et qu'elle avait introduit le recours au seul motif qu'elle avait des problèmes financiers et qu'elle espérait obtenir des délais de paiement de la part du juge.

Le juge *a quo* constate tout d'abord que la jurisprudence est partagée sur le point de savoir si, en cas de recours recevable contre un ordre de paiement, le tribunal est compétent pour se prononcer en tant que juge pénal du fond, investi de la plénitude de compétence, ou s'il n'est compétent que pour tenir pour inexistant l'ordre de paiement.

Le juge *a quo* constate ensuite que l'article 65/1 de la loi du 16 mars 1968 ne permet pas à la partie requérante de se désister de son recours contre l'ordre de paiement, alors qu'une telle possibilité de désistement est prévue par les articles 187 et 206 du Code d'instruction criminelle. Selon le juge *a quo*, ce constat emporte une violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres observe que l'interprétation de l'article 65/1, § 2, de la loi du 16 mars 1968 ne pose pas de problème, étant donné que les travaux préparatoires de cette disposition indiquent expressément que, si le contrevenant introduit un recours contre l'ordre de paiement, le tribunal de police connaît du fond de l'affaire (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2208/001, p. 31).

Le Conseil des ministres reconnaît que la question de savoir s'il est possible de se désister dans le cas du recours introduit par la requérante contre un ordre de paiement se pose aussi dans cette interprétation.

A.2.1. Tout d'abord, le Conseil des ministres fait valoir que les catégories de personnes mentionnées par le juge *a quo* ne sont pas comparables. La personne qui peut se désister de son recours en application de l'article 187, § 7, ou de l'article 206 du Code d'instruction criminelle se trouve dans la situation où la question de sa culpabilité et la fixation de sa peine ont déjà été examinées par un tribunal, où le ministère public peut lui-même introduire un recours et où le désistement du recours par le contrevenant ne suppose pas que le ministère public doive également automatiquement se désister. La personne qui introduit un recours contre un ordre de paiement, en application de l'article 65/1, § 2, de la loi du 16 mars 1968, n'a pas encore subi un contrôle juridictionnel et le

ministère public ne peut pas lui-même introduire un recours. Cette personne peut dès lors décider elle-même de porter ou non l'affaire devant le pouvoir judiciaire, à savoir en introduisant un recours contre l'ordre de paiement, alors que, dans le cas de la première catégorie, l'affaire a déjà été traitée par le pouvoir judiciaire.

A.2.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement est objective et qu'elle est raisonnablement justifiée.

Dans le cas de l'introduction d'un recours contre un ordre de paiement, c'est le requérant lui-même qui saisit le tribunal, alors que tel n'est pas le cas d'un requérant qui introduit un recours en application des articles 187, § 7, et 206 du Code d'instruction criminelle.

Par ailleurs, dans le cas d'un recours en application des articles 187, § 7, et 206 du Code d'instruction criminelle, le ministère public peut lui aussi introduire un recours, de sorte que les personnes de cette catégorie n'ont pas la certitude que le recours qu'elles ont introduit ne poussera pas le ministère public à introduire lui aussi un recours, de sorte que le recours ne deviendra pas caduc si le requérant retire son recours par la suite.

L'article en cause de la loi du 16 mars 1968, introduit par la loi-programme du 25 décembre 2016, a pour objectif de soulager les tribunaux de police. L'économie de la procédure était l'une des raisons avancées pour justifier la modification de la loi du 16 mars 1968 : les personnes qui ne paient pas ou qui n'acceptent pas une transaction reçoivent un ordre de paiement, ce qui doit permettre de clore l'affaire. Le requérant reste cependant toujours libre de saisir le pouvoir judiciaire. Quand cela se produit, le droit à un procès équitable l'emporte sur l'économie de la procédure. Selon le Conseil des ministres, cela ne peut toutefois pas fonctionner dans l'autre sens : une fois le juge saisi, l'intéressé ne peut pas revenir sur sa décision avec désinvolture en se désistant du recours introduit contre l'ordre de paiement.

En outre, lorsqu'il obtient un jugement du juge de police, le requérant qui a saisi ce dernier en application de l'article 65/1, § 2, de la loi du 16 mars 1968 se retrouve dans la même situation que la catégorie des personnes auxquelles il est comparé, étant donné que le jugement en question est susceptible de recours, en application des articles 187, § 7, et 206 du Code d'instruction criminelle, recours dont le requérant pourrait ensuite se désister.

A.2.3. Un contrôle complémentaire au regard de l'article 13 de la Constitution n'y change rien, selon le Conseil des ministres. Le requérant ne perd en aucun cas les droits que la loi lui confère.

- B -

B.1. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 65/1, § 2, de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière » (ci-après : la loi du 16 mars 1968) viole les articles 10, 11 et 13 de la Constitution et l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, dans l'interprétation selon laquelle cette disposition ne permet pas de se désister du recours introduit contre l'ordre de paiement, alors que la personne qui interjette appel d'un jugement ou qui y fait opposition peut se désister de son recours, conformément aux articles 187, § 7, et 206 du Code d'instruction criminelle.

B.2.1. L'article 65/1, § 2, de la loi du 16 mars 1968, tel qu'il était applicable à la date de la décision de renvoi, dispose :

« Le contrevenant ou son avocat peut, dans les trente jours suivant le jour de la réception de l'ordre de paiement, introduire un recours contre l'ordre de paiement auprès du tribunal de police compétent. Le recours est introduit par requête déposée au greffe du tribunal de police compétent ou par envoi recommandé ou par courrier électronique, adressés au greffe. Dans ces derniers cas, la date d'envoi de l'envoi recommandé ou du courrier électronique a valeur de date d'introduction de la requête. L'envoi recommandé est réputé avoir été envoyé le troisième jour ouvrable précédant sa réception au greffe.

Cette requête est motivée et contient élection de domicile en Belgique, si le requérant n'y a pas son domicile. La requête mentionne, à peine d'irrecevabilité, le numéro du procès-verbal ou le numéro de système.

La requête est inscrite dans le registre prévu à cet effet.

La prescription de l'action publique est suspendue à partir de la date de l'introduction de la requête jusqu'au jour du jugement définitif.

Le contrevenant est convoqué par le greffier, par pli judiciaire ou par envoi recommandé, dans les trente jours de l'inscription de la requête au registre, à comparaître à l'audience fixée par le juge. Le greffier adresse au ministère public la copie de la requête et lui indique la date d'audience.

Le greffier communique sans délai au procureur du Roi la décision définitive statuant sur la recevabilité du recours.

Si le recours est déclaré recevable, l'ordre de paiement est réputé non avenu ».

B.2.2. Toutefois, l'article 65/1, § 2, de la loi du 16 mars 1968 a été remplacé dans son intégralité par l'article 29, 2°, de la loi du 28 novembre 2021 « visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme » (*Moniteur belge*, 30 novembre 2021, entrée en vigueur le 10 décembre 2021) et dispose actuellement :

« Celui qui a reçu l'ordre de paiement ou son avocat peut, dans les trente jours suivant le jour de la réception de celui-ci, introduire un recours contre l'ordre de paiement auprès du tribunal de police compétent selon le lieu de l'infraction. Le recours est introduit par requête déposée au greffe du tribunal de police compétent ou par envoi recommandé ou par courrier électronique, adressés au greffe. Dans ces derniers cas, la date d'envoi de l'envoi recommandé ou du courrier électronique a valeur de date d'introduction de la requête. L'envoi recommandé est réputé avoir été envoyé le troisième jour ouvrable précédant sa réception au greffe.

La requête mentionne, à peine de nullité :

1° le nom, le prénom et le domicile de la partie qui introduit le recours;

2° le numéro du procès-verbal ou le numéro de système, mentionné sur l'ordre de paiement;

3° qu'il s'agit d'un recours contre un ordre de paiement;

4° les motifs du recours.

Cette requête contient élection de domicile en Belgique, si le requérant n'y a pas son domicile.

La requête est inscrite dans le registre prévu à cet effet.

La prescription de l'action publique est suspendue à partir de la date de l'introduction de la requête jusqu'au jour du jugement définitif.

Le requérant est convoqué par le greffier, par pli judiciaire, par envoi recommandé ou conformément à l'article 32^{ter} du Code judiciaire, dans les trente jours de l'inscription de la requête au registre, à comparaître à l'audience fixée par le juge. Le greffier adresse au ministère public la copie de la requête et lui indique la date d'audience.

Par le recours, la chambre pénale du Tribunal de police est saisie de l'intégralité de la cause et examine préalablement la recevabilité du recours.

Si le recours est déclaré recevable, l'ordre de paiement est réputé non avvenu. Le tribunal examine au fond les infractions qui fondent l'ordre de paiement et, si celles-ci s'avèrent établies, fait application de la loi pénale.

La personne condamnée par défaut peut former opposition au jugement conformément à la procédure visée à l'article 187 du Code d'instruction criminelle.

Le jugement rendu par le tribunal de la police est susceptible d'appel selon des dispositions prévues par le Code d'instruction criminelle ».

La modification précitée laisse intact le problème de constitutionnalité soulevé dans la question préjudicielle.

B.2.3. L'article 187, § 7, du Code d'instruction criminelle dispose :

« La partie qui a formé une opposition peut s'en désister ou la limiter selon les modalités du désistement ou limitation d'appel précisées à l'article 206 ».

L'article 206 du même Code dispose :

« Les parties à la cause peuvent se désister de l'appel ou limiter celui-ci, par une déclaration, déposée au greffe du tribunal ou de la cour qui doit connaître de l'appel.

La déclaration peut également, le cas échéant, être faite au greffe de la prison ou du centre communautaire pour mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction.

Il est dressé procès-verbal de la déclaration dans le registre destiné à cet effet.

Dans les cas prévus à l'alinéa 2, les directeurs des établissements avisent sans délai de cette déclaration, le ministère public près le tribunal ou la cour qui doit connaître de l'appel et lui remettent, dans les vingt-quatre heures, une expédition du procès-verbal. L'avis et l'expédition sont versés au dossier.

Le prévenu et, le cas échéant la partie civile, ou leurs avocats, sont informés du désistement ou de la limitation du ministère public dans les vingt-quatre heures.

Les parties à la cause peuvent également, à l'audience, se désister de l'appel ou limiter celui-ci.

Le désistement ou la limitation de l'appel peut être retiré jusqu'à ce que la cour ou le tribunal qui doit connaître de l'appel en donne acte.

En cas d'appel portant sur l'action civile, la partie contre laquelle est dirigé l'appel peut toutefois décider de refuser le désistement si un appel incident a été interjeté ».

B.3. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.4.1. Le Conseil des ministres fait valoir que les personnes visées dans la question préjudicielle ne sont pas comparables. La personne qui peut se désister de son appel en application de l'article 206 du Code d'instruction criminelle se trouve dans la situation où un tribunal s'est déjà penché sur la question de sa culpabilité et sur la fixation de sa peine, où le

ministère public peut lui-même introduire un recours et où le désistement de son recours n'entraîne pas automatiquement le désistement du ministère public. Par contre, la personne qui introduit un recours contre un ordre de paiement en application de l'article 65/1, § 2, de la loi du 16 mars 1968 n'a pas encore subi un contrôle juridictionnel et le ministère public ne peut pas lui-même introduire un recours.

B.4.2. Il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité. S'il est vrai que les différences auxquelles le Conseil des ministres fait référence peuvent constituer un élément dans l'appréciation d'une différence de traitement, elles ne sauraient suffire pour conclure à la non-comparabilité, sous peine de priver de toute substance le contrôle exercé au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

Les différences entre un requérant qui introduit un recours contre un ordre de paiement et un requérant qui interjette appel d'un jugement n'excluent pas que les catégories de personnes visées dans la question préjudicielle soient comparées au regard de la possibilité de se désister ou non du recours qu'elles ont introduit.

B.5. À l'origine, l'ordre de paiement a été instauré par la loi du 22 avril 2012 et visait à « éviter que des amendes restent impayées et à soulager les parquets de police » (*Doc. parl., Chambre, 2011-2012, DOC 53-2074/002, p. 3*) :

« L'ordre de paiement est intercalé après la perception immédiate et éventuellement la transaction et avant la citation devant le tribunal de police, sans que le contrevenant ne perde le moindre droit ni que les compétences du tribunal soient réduites » (*ibid.*).

Les travaux préparatoires de la loi-programme du 25 décembre 2016 exposent :

« [C']est la dernière étape dans la procédure de l'extinction éventuelle de l'action publique moyennant le paiement d'une somme » (*Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54-2208/001, p. 28*).

B.6.1. Les travaux préparatoires de la loi du 22 avril 2012 et de la loi-programme du 25 décembre 2016 ne permettent pas de déterminer si l'impossibilité de se désister du recours introduit contre l'ordre de paiement est délibérée ou si elle procède d'un oubli. Il n'en résulte pas qu'il n'existe de ce fait aucune justification raisonnable à la différence de traitement en

cause. La Cour ne peut pas conclure à la violation du principe d'égalité et de non-discrimination au seul motif que les travaux préparatoires ne font pas apparaître de justification objective et raisonnable à la différence de traitement. En effet, le constat qu'une telle justification n'est pas mentionnée dans les travaux préparatoires n'exclut pas qu'une mesure puisse avoir pour fondement un objectif d'intérêt général pouvant raisonnablement justifier la différence de traitement qui en découle.

B.6.2. Comme il est dit en B.5, l'économie de procédure constitue l'une des raisons de l'introduction de l'ordre de paiement dans la loi du 16 mars 1968. Le contrevenant qui ne paie pas et qui n'accepte pas une proposition de transaction reçoit un ordre de paiement exécutoire de plein droit. Toutefois, le contrevenant peut toujours introduire un recours contre cet ordre de paiement et saisir ainsi le tribunal de police.

B.7.1. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir la nature de la décision contre laquelle un recours est introduit : un ordre de paiement dans un cas, un jugement dans l'autre.

B.7.2. L'ordre de paiement constitue en principe le cinquième rappel pour payer. Ainsi, « le contrevenant reçoit une perception immédiate, un rappel, une proposition de transaction et de nouveau un rappel avant que l'ordre de paiement soit promulgué » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2208/001, p. 29). Le requérant a donc déjà eu, à plusieurs reprises, la possibilité de mettre un terme à l'action publique en payant l'amende routière.

Cependant, l'affaire ne pourra être appréciée par un juge pour la première fois, tant en ce qui concerne la question de la culpabilité que celle de la fixation de la peine, que lorsque l'ordre de paiement fera l'objet d'un recours.

B.7.3. Le constat selon lequel, dans le cas d'un ordre de paiement, seul le contrevenant peut introduire un recours et non le ministère public, alors que, dans le cas d'un jugement, le ministère public aussi peut le faire, ne saurait justifier que le contrevenant n'ait pas la possibilité de se désister du recours qu'il a introduit.

Par ailleurs, l'objectif consistant à « soulager les parquets de police » peut justifier que la saisine du pouvoir judiciaire ne soit possible qu'après que l'ordre de paiement a été reçu, mais il ne saurait justifier pourquoi, dans le cas d'un recours introduit par le contrevenant, ce dernier n'aurait pas ensuite la possibilité de se désister de ce recours.

B.7.4. Il résulte de ce qui précède que, dans l'interprétation selon laquelle le désistement du recours introduit contre l'ordre de paiement n'est pas possible, la disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas nécessaire d'examiner la compatibilité de la disposition en cause avec l'article 13 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.8.1. Toutefois, la disposition en cause peut être interprétée d'une autre manière, conforme à la Constitution.

Il y a lieu en effet de tenir compte du fait que le droit d'introduire un recours est intimement lié à celui de se désister de ce recours.

Conformément à l'article 2 du Code judiciaire, les « règles énoncées dans le présent code s'appliquent à toutes les procédures, sauf lorsque celles-ci sont régies par des dispositions légales non expressément abrogées ou par des principes de droit dont l'application n'est pas compatible avec celle des dispositions dudit code ». Il a pu ainsi être dit que le Code judiciaire constitue « le droit commun de la procédure », y compris la procédure pénale (exposé des motifs du projet de loi contenant le Code judiciaire, *Doc. parl.*, Sénat, 1963-1964, n° 60, p. IV, et rapport du commissaire royal à la réforme judiciaire, *ibid.*, p. 60). Par ailleurs, l'article 823, alinéa 2, du Code judiciaire dispose que le désistement d'instance est admis en toutes matières. Il peut dès lors être considéré que, lorsqu'une personne a la faculté d'introduire un recours contre un ordre de paiement, elle doit aussi avoir la faculté de se désister de ce recours.

B.8.2. Dans l'interprétation selon laquelle le désistement du recours introduit contre l'ordre de paiement est possible, la différence de traitement en cause est inexistante.

Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 65/1, § 2, de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière » viole les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle le requérant ne peut pas se désister du recours qu'il a introduit contre l'ordre de paiement.

- La même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle le requérant peut se désister du recours qu'il a introduit contre l'ordre de paiement.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 3 février 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen