



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 55/2025  
du 3 avril 2025  
Numéro du rôle : 8172**

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 65/1, § 8, de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière », posée par le Tribunal de police d'Anvers, division d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 19 février 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 février 2024, le Tribunal de police d'Anvers, division d'Anvers, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 65/1, § 8, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée par l'arrêté royal du 16 mars 1968, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il oblige le contrevenant à prouver qu'il n'a pas pu prendre connaissance de l'ordre de paiement dans le délai visé au paragraphe 2, alors que, conformément à l'article 187, § 1er, du Code d'instruction criminelle, la personne condamnée par défaut peut faire opposition dans les quinze jours qui suivent celui où elle a eu connaissance de la signification, sans devoir prouver qu'elle n'a pas pu prendre connaissance de celle-ci ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Steve Ronse et Me Thomas Quintens, avocats au barreau de Flandre occidentale, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 12 février 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel 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 à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

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

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 litige au fond porte sur une procédure de recours dans le cadre de l'article 65/1 de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière ».

Dans le jugement de renvoi, la juridiction *a quo* relève que la procédure d'ordre de paiement et la procédure pénale après citation par le ministère public sont comparables, « en ce que ces deux procédures entraînent une condamnation définitive ». Dans le cadre de la procédure de recours contre l'ordre de paiement, la charge de la preuve d'un fait négatif (ne pas avoir pu prendre connaissance de l'ordre de paiement) incombe au contrevenant, alors que dans le cadre de la procédure d'opposition, la charge de la preuve d'un fait positif (la prise de connaissance de la signification du jugement rendu par défaut) incombe au ministère public. Selon la juridiction *a quo*, « la charge de la preuve pour le contrevenant dans le cadre de la procédure de recours contre l'ordre de paiement est donc bien plus stricte, alors qu'il est question dans les deux cas d'une condamnation définitive après expiration du délai d'appel/d'opposition ».

La juridiction *a quo* pose dès lors la question préjudicielle reproduite plus haut.

## III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres soutient que les procédures à comparer ne sont pas comparables. Le recours contre un ordre de paiement ne fait pas partie d'une procédure judiciaire. Le contrevenant ne perd aucun droit et les compétences du tribunal ne sont pas affectées. Un jugement rendu par défaut et la possibilité qui y est associée de faire opposition à celui-ci s'inscrivent en revanche dans le cadre d'une procédure judiciaire. Les façons de rapporter la preuve de l'absence de prise de connaissance dans ces procédures distinctes ne doivent pas être identiques.

A.2. Le Conseil des ministres allègue encore qu'il n'y a pas violation du droit d'accès au juge, étant donné que l'article 65/1 de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière » dispose expressément que le contrevenant qui n'aurait pas pu prendre connaissance de l'ordre de paiement dans le délai prescrit légalement peut encore introduire un recours dans les quinze jours qui suivent le jour où il a eu connaissance de cet ordre ou le premier acte de recouvrement de la somme effectué par l'administration compétente du SPF Finances, ou encore la poursuite de cette administration compétente.

- B -

B.1. La juridiction *a quo* demande à la Cour si l'article 65/1, § 8, de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière » (ci-après : la loi relative à la circulation routière) viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il oblige le contrevenant à prouver qu'il n'a pas pu prendre connaissance de l'ordre de paiement dans le délai visé à l'article 65/1, § 2, pour bénéficier d'un délai de recours supplémentaire de quinze jours en vue de contester l'ordre de paiement, alors que la personne condamnée par défaut peut faire opposition dans les quinze jours qui suivent celui où elle a eu connaissance de la signification (article 187, § 1er, du Code d'instruction criminelle), sans devoir prouver qu'elle n'a pas pu prendre connaissance de celle-ci.

B.2.1. L'article 65/1, § 8, de la loi relative à la circulation routière dispose :

« Lorsque le contrevenant prouve qu'il n'a pas pu prendre connaissance de l'ordre de paiement dans le délai visé au paragraphe 2, il peut encore introduire le recours visé au paragraphe 2 dans un délai de quinze jours suivant le jour où il a eu connaissance de cet ordre ou suivant le premier acte de recouvrement de la somme effectué par l'administration compétente du Service public fédéral Finances ou à la poursuite de celle-ci. Les dispositions visées au paragraphe 2 sont applicables.

Dans ce cas, la prescription de l'action publique est suspendue à partir de la date à laquelle l'ordre de paiement est devenu exécutoire de plein droit jusqu'au jour où le contrevenant introduit le recours ».

B.2.2. L'article 187, § 1er, du Code d'instruction criminelle dispose :

« La personne condamnée par défaut pourra faire opposition au jugement dans les quinze jours qui suivent celui de la signification de ce dernier.

Lorsque la signification du jugement n'a pas été faite à sa personne, le condamné par défaut pourra faire opposition, quant aux condamnations pénales, dans les quinze jours qui suivent celui où il aura eu connaissance de la signification.

S'il en a eu connaissance par la signification d'un mandat d'arrêt européen ou d'une demande d'extradition ou que le délai en cours de quinze jours n'a pas encore expiré au moment de son arrestation à l'étranger, il pourra faire opposition dans les quinze jours qui suivent celui de sa remise ou de sa remise en liberté à l'étranger.

S'il n'est pas établi qu'il a eu connaissance de la signification, le condamné par défaut pourra faire opposition jusqu'à l'expiration des délais de prescription de la peine. Il pourra faire opposition, quant aux condamnations civiles, jusqu'à l'exécution du jugement.

La partie civile et la partie civilement responsable ne pourront faire opposition que dans les conditions énoncées à l'alinéa 1er.

La signification à faire aux personnes pourvues d'un administrateur est également faite au domicile ou à la résidence de celui-ci ».

L'opposition est une voie de recours ordinaire ouverte à la partie qui a été condamnée par défaut, en vue d'obtenir de la juridiction qui a statué par défaut une nouvelle décision après un débat contradictoire.

B.3. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne serait question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées, à savoir, en l'espèce, le droit d'accès au juge, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.4.1. Par l'ordre de paiement, le législateur entendait permettre au ministère public de créer un titre exécutoire, afin qu'il ne soit pas nécessaire de saisir le juge pénal pour contraindre au paiement un contrevenant auquel une transaction a préalablement été proposée.

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

« L'ordre de paiement 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).

Ce n'est qu'après l'expiration du délai de recours que le procureur du Roi ou le juriste de parquet mandaté par lui peut déclarer exécutoire l'ordre de paiement impayé exigible, ce qui éteint l'action publique (article 65/1, § 3, de la loi relative à la circulation routière). Le cas échéant, et tant que l'action publique n'est pas prescrite, le ministère public peut aussi choisir

de citer le contrevenant et de lancer ainsi l'action publique, au lieu de déclarer l'ordre exécutoire.

B.4.2. L'ordre de paiement constitue en principe le cinquième rappel de paiement : « [a]insi, 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 contrevenant a donc déjà eu, à plusieurs reprises, la possibilité de mettre un terme à l'action publique en payant l'amende relative à une infraction routière.

Cet ordre est envoyé par courrier recommandé, par pli judiciaire (article 46, § 2, du Code judiciaire), ou, conformément à l'article 32*ter* du Code judiciaire, via le système informatique de la Justice indiqué par le Roi (article 65/1, § 1er, alinéa 3, de la loi relative à la circulation routière).

L'ordre de paiement est réputé reçu le dixième jour ouvrable suivant la signification de l'ordre de paiement (article 65/1, § 1er, alinéa 4, de la loi relative à la circulation routière).

B.4.3. La personne qui a reçu l'ordre de paiement ou son avocat peuvent introduire un recours devant le tribunal de police dans les trente jours qui suivent celui de la réception de l'ordre de paiement. En cas de recours, tant le contrevenant que le procureur du Roi sont informés de la date de l'audience (article 65/1, § 2, alinéa 6, de la loi relative à la circulation routière).

Lorsque le contrevenant peut prouver qu'il n'a pas pu prendre connaissance de l'ordre de paiement dans le délai de trente jours prévu pour l'introduction d'un recours, il peut encore introduire ce recours dans un délai de quinze jours « suivant le jour où il a eu connaissance de cet ordre ou suivant le premier acte de recouvrement de la somme effectué par l'administration compétente du SPF Finances ou [suivant] la poursuite de celle-ci » (article 65/1, § 8, alinéa 1er, de la loi relative à la circulation routière).

B.4.4. En ce qui concerne le délai supplémentaire pour encore introduire un recours lorsque le contrevenant peut prouver qu'il n'a pas pu prendre connaissance de l'ordre de paiement, les travaux préparatoires de la loi-programme du 25 décembre 2016 mentionnent :

« Ce paragraphe établit la possibilité pour le contrevenant d'introduire un recours auprès du tribunal de police, s'il peut prouver qu'il n'a pas pu prendre connaissance de l'ordre de paiement.

[...]

Le procureur du Roi informe l'administration qui, au sein du Service public fédéral Finances, est compétente pour le recouvrement des créances non fiscales, de l'introduction du recours.

Dans ce cas, la prescription de l'action publique est suspendue à partir de la date à laquelle l'ordre de paiement est devenu exécutoire de plein droit jusqu'au jour où le contrevenant introduit le recours » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2208/001, pp. 32 et 33).

« Le ministre indique que ce type d'exemple concerne surtout des citoyens qui n'ont pas été suffisamment diligents. Le seul vrai risque est le cas où la personne serait en vacances par exemple et n'aurait donc pas eu connaissance de l'ordre de paiement. Il pourrait alors en apporter la preuve. Ce délai supplémentaire de 15 jours est un avantage, il ne faut pas l'oublier » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2208/007, p. 8).

B.5.1. Le contrevenant qui omet de donner suite à l'ordre de paiement dans les trente jours qui suivent la réception de celui-ci ignore le cinquième rappel de paiement successif. Même le contrevenant qui peut prouver qu'il n'a pas reçu l'ordre de paiement a d'abord négligé quatre rappels de paiement successifs de l'amende relative à une infraction routière.

B.5.2. En faisant peser sur le contrevenant lui-même, lors du cinquième rappel, la charge de la preuve de l'absence de prise de connaissance de l'ordre de paiement, compte tenu de ce que cet ordre est envoyé par courrier recommandé avec accusé de réception pour les contrevenants qui ont un domicile en Belgique et de ce qu'une copie en est également envoyée par pli simple afin d'augmenter les chances de toucher le destinataire, notamment pendant les périodes de vacances (circulaire n° 04/2013 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel, p. 8), le droit du contrevenant d'accéder à un juge n'est pas limité de manière disproportionnée.

B.6. L'article 65/1, § 8, de la loi relative à la circulation routière est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 65/1, § 8, de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

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 avril 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen