



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 64/2026
du 21 mai 2026
Numéro du rôle : 8493**

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 62, alinéa 8, et 65/1, §§ 1er et 8, de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière », posées par le tribunal correctionnel du Hainaut, division de Mons.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache et Willem Verrijdt, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite Luc Lavrysen, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par jugement du 20 mai 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 mai 2025, le tribunal correctionnel du Hainaut, division de Mons, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« - L'article 62 alinéa 8 de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière 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, dès lors que cet article précise que la copie des procès-verbaux est adressée aux contrevenants dans un délai de quatorze jours à compter de la date de la constatation des infractions sans prévoir qu'elle doit être adressée également au domicile ou à la résidence de l'administrateur de biens alors que les articles 499/12 du Code civil [lire : de l'ancien Code civil] et 145 alinéa 3 du Code d'instruction criminelle prévoient que les significations et notifications doivent être faites à la personne protégée mais aussi au domicile ou à la résidence de l'administrateur de biens ?

- L'article 65/1 § 1 de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière 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, dès lors que cet article s'interprète

en ce qu'il fait courir le délai de recours à dater du dixième jour ouvrable après la date de l'ordre de paiement reprise sur celui-ci, et précise que l'ordre de paiement est transmis au contrevenant par envoi recommandé, par pli judiciaire, ou conformément à l'article 32^{ter} du Code judiciaire, sans préciser que cette transmission doit être faite également au domicile ou à la résidence de l'administrateur de biens, alors que les articles 499/12 du Code civil [lire : de l'ancien Code civil] et 145 alinéa 3 du Code d'instruction criminelle prévoient que les significations et notifications doivent être faites à la personne protégée mais aussi au domicile ou à la résidence de l'administrateur de biens ?

- L'article 65/1 § 8 de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière 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, dès lors que cet article, interprété comme s'appliquant non seulement au ' contrevenant ' (notamment une personne protégée à laquelle un ordre de paiement a été transmis) mais également à son administrateur de biens, fait courir le délai de recours notamment à dater du premier acte de recouvrement de la somme effectué par l'administration compétente du Service public fédéral Finances sans prévoir que cet acte de recouvrement doit mentionner la manière selon laquelle et le délai dans lequel le recours peut être introduit ainsi que le tribunal compétent alors qu'une telle obligation existe lors de la transmission de l'ordre de paiement en application de l'article 65/1 § 1, alinéa 4 [lire : alinéa 3], 8° de la loi du 16 mars 1968 ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Sébastien Depré et Me João Esteves Santos, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 1er avril 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Michel Pâques et Yasmine Kherbache, 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*

Par une ordonnance du Juge de paix du canton de La Louvière du 23 février 2016, M.S. a été déclarée incapable de gérer ses biens et pourvue d'un administrateur.

M.S. a reçu plusieurs ordres de paiement en raison d'infractions de roulage. Représentée par son administrateur de biens, qui est par ailleurs avocat, elle a introduit un recours contre chacun de ces ordres de paiement. Le Tribunal de police du Hainaut, division de Mons, a jugé ces recours irrecevables. En appel, devant le tribunal correctionnel du Hainaut, division de Mons, M.S. fait valoir que les procès-verbaux, les amendes, les propositions de transaction et les ordres de paiement n'ont pas été envoyés à son administrateur.

Le tribunal correctionnel relève que l'article 499/12 de l'ancien Code civil et l'article 145, alinéa 3, du Code d'instruction criminelle prévoient la signification ou la notification des actes qu'ils visent à la personne concernée et, le cas échéant, à son administrateur, à la différence de l'article 62, alinéa 8, de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière » (ci-après : la loi du 16 mars 1968), pour ce qui concerne les procès-verbaux, et de l'article 65/1 de la même loi pour ce qui concerne les ordres de paiement. Le tribunal relève également qu'en raison de son état de santé mentale déficient, M.S. n'a pas pu prendre connaissance des amendes, propositions de transaction et ordres de paiement qui lui ont été envoyés.

Le tribunal relève en outre que l'article 65/1, § 8, de la loi du 16 mars 1968 permet au « contrevenant » qui prouve qu'il n'a pas pu prendre connaissance de l'ordre de paiement dans le délai visé au paragraphe 2 du même article d'introduire encore un recours dans les quinze jours qui suivent le jour où il a eu connaissance de cet ordre ou qui suivent le premier acte de recouvrement par l'administration. Selon le tribunal, à supposer que l'article 65/1, § 8, de la loi du 16 mars 1968 s'interprète en ce sens que le terme « contrevenant » qu'il contient vise tant le contrevenant lui-même que son administrateur de biens, ce dernier pouvait encore introduire un recours dans les quinze jours qui ont suivi les sommations. Cependant, ces sommations-ordres de paiement exécutoires ne reprenaient aucune information quant aux formes et délais de recours, alors que, conformément à l'article 65/1, § 1er, alinéa 3, 8°, de la loi du 16 mars 1968, les ordres de paiement contiennent de telles informations.

Dans ce contexte, le tribunal pose les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant aux première et deuxième questions préjudicielles

A.1.1. Le Conseil des ministres fait valoir, à titre principal, que la juridiction *a quo* n'a pas identifié de manière suffisamment précise les deux catégories de personnes à comparer, de sorte que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse. À supposer qu'il faille comparer les personnes pourvues d'un administrateur qui relèvent, d'une part, de l'article 499/12 de l'ancien Code civil ou de l'article 145 du Code d'instruction criminelle et, d'autre part, des articles 62 et 65/1 de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière » (ci-après : la loi du 16 mars 1968), ces catégories de personnes ne sont pas comparables. L'article 499/12 de l'ancien Code civil et l'article 145 du Code d'instruction criminelle s'appliquent en cas de citation de la personne protégée devant une juridiction, tandis que la procédure d'ordre de paiement constitue un mode d'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent, mais n'est pas une procédure judiciaire.

A.1.2. Le Conseil des ministres soutient, à titre subsidiaire, que les questions préjudicielles appellent une réponse négative. Tout d'abord, la différence de traitement découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes et elle n'est pas discriminatoire en soi. Ensuite, la différence de traitement repose sur un critère objectif, en ce sens que l'obligation de double signification ne s'applique que dans un cadre procédural juridictionnel. D'une part, l'article 499/12 de l'ancien Code civil ne s'applique pas en matière pénale. D'autre part, l'exigence de double signification prévue à l'article 145 du Code d'instruction criminelle ne vaut que pour les personnes pourvues d'un administrateur qui sont citées devant une juridiction pénale, alors que le procès-verbal de constatation de l'infraction et l'ordre de paiement visé à l'article 65/1 de la loi du 16 mars 1968 interviennent en amont de la phase juridictionnelle, c'est-à-dire avant toute citation devant le tribunal de police.

Le Conseil des ministres allègue ensuite que les procès-verbaux de constatation des infractions visés à l'article 62 de la loi du 16 mars 1968 et la procédure d'ordre de paiement prévue à l'article 65/1 de la même loi poursuivent des objectifs légitimes. Le principe de l'économie procédurale justifie que le contrevenant qui n'accepte pas une proposition de transaction reçoive un ordre de paiement exécutoire de plein droit, ce qui dispense

le procureur du Roi de s'adresser au juge pénal pour contraindre le contrevenant au paiement effectif et qui permet, par la même occasion, de rationaliser le règlement de certaines affaires pénales en matière de roulage par l'infliction d'une sanction rapide, sûre et adaptée à la situation concrète, et de réduire la charge de travail des autorités compétentes pour la poursuite et le jugement des affaires pénales en cette même matière, de sorte à libérer du temps pour le traitement des dossiers complexes. En outre, ces deux procédures ont pour objectif, pour l'une, de lutter contre l'insécurité routière, de permettre la constatation d'infractions sans la présence d'agents, dans un souci de prévention, et de faire l'économie de moyens humains, ainsi que, pour l'autre, de garantir une sécurité routière effective, en faisant en sorte que les infractions de roulage ne demeurent pas impunies, tout en ayant égard à la nécessité de veiller à ce que la poursuite et la répression de pareilles infractions ne fassent pas peser une charge inacceptable sur les autorités judiciaires.

Le Conseil des ministres souligne qu'en vertu de l'article 499/1, § 2, de l'ancien Code civil, l'administrateur de biens doit gérer les biens de la personne protégée en « bon père de famille », ce qui implique d'assurer le suivi du courrier adressé à la personne protégée, et donc des procès-verbaux et des rappels et ordres de paiement. En l'espèce, onze procès-verbaux constatant les infractions ont été adressés à M.S. Puisque l'ordre de paiement constitue un cinquième rappel enjoignant de payer, cela signifie que 55 lettres lui ont été adressées en moins de deux ans. Enfin, dans l'hypothèse où l'administrateur de biens n'aurait pas été informé de l'existence de l'ordre de paiement – notamment parce que la personne protégée ne l'en a pas averti –, il demeure toujours possible d'introduire devant le tribunal de police, dans un délai de quinze jours, un recours fondé sur l'article 65/1, § 8, de la loi du 16 mars 1968. La différence de traitement ne produit donc pas des effets disproportionnés pour le contrevenant, qui bénéficie des garanties prévues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Quant à la troisième question préjudicielle

A.2. Le Conseil des ministres soutient que la troisième question préjudicielle n'appelle pas de réponse, dès lors que les catégories de personnes à comparer ne sont pas identifiées de manière suffisamment précise et que, en tout état de cause, les situations ne sont pas suffisamment comparables. La circonstance que l'ordre de paiement mentionne les voies de recours alors que l'acte de recouvrement ne le fait pas découle des contextes procéduraux différents dans lesquels les deux dispositions citées s'appliquent.

Le Conseil des ministres allègue que la procédure en cause concerne l'exécution forcée de l'ordre de paiement, lequel, s'il n'est pas contesté, devient une créance dont le SPF Finances peut exiger le paiement. La mention des voies de recours ne présente aucun intérêt, puisque le délai de recours ordinaire fixé à l'article 65/1, § 2, de la loi du 16 mars 1968 est de toute façon écoulé et que l'acte de recouvrement n'est en principe pas susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel. Exceptionnellement, l'article 65/1, § 8, de la loi du 16 mars 1968 prévoit que, dans le cas où l'absence de prise de connaissance antérieure de l'ordre de paiement est démontrée, un délai de recours extraordinaire prend cours après le premier acte de recouvrement par le SPF Finances. Lorsque le contrevenant est affecté par un tel acte, il doit nécessairement agir à bref délai. En l'espèce, les actes de recouvrement qui ont été adressés à l'administrateur des biens de M.S. détaillent les numéros de notice de chacun des dossiers répressifs ouverts contre elle. L'administrateur disposait donc des informations nécessaires pour introduire le recours prévu à l'article 65/1, § 8, de la loi du 16 mars 1968 et mettre ainsi un terme à la procédure de recouvrement.

- B -

Quant aux première et deuxième questions préjudicielles

B.1. La juridiction *a quo* demande à la Cour si l'article 62, alinéa 8, de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière » (ci-après : la loi du 16 mars 1968)

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, en ce qu'il ne prévoit pas que la copie des procès-verbaux doit être envoyée non seulement au contrevenant mais aussi, le cas échéant, à son administrateur de biens (première question préjudicielle). La juridiction *a quo* demande également à la Cour si l'article 65/1, § 1er, de la loi du 16 mars 1968 est compatible avec les normes de contrôle précitées, en ce qu'il fait débiter le délai de recours contre l'ordre de paiement à partir du dixième jour ouvrable après la date de l'ordre de paiement reprise sur celui-ci, sans prévoir que l'ordre de paiement doit être transmis non seulement au contrevenant mais aussi, le cas échéant, à son administrateur de biens (deuxième question préjudicielle).

En l'espèce, la juridiction *a quo* ne met pas en cause l'aptitude à la conduite automobile de l'intéressée, mais elle considère que, compte tenu de son état mental déficient, cette dernière est incapable de prendre connaissance des documents précités et d'en tirer les conséquences.

La juridiction *a quo* invite la Cour à comparer les dispositions en cause avec l'article 499/12 de l'ancien Code civil et avec l'article 145, alinéa 3, du Code d'instruction criminelle, qui prévoient que les significations et notifications doivent être faites à la fois à la personne protégée et au domicile ou à la résidence de l'administrateur.

B.2. L'article 62 de la loi du 16 mars 1968 dispose :

« Les agents de l'autorité désignés par le Roi pour surveiller l'application de la présente loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci constatent les infractions par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire.

Les constatations fondées sur des preuves matérielles fournies par des appareils fonctionnant automatiquement en présence d'un agent qualifié font foi jusqu'à preuve du contraire lorsqu'il s'agit d'infractions à la présente loi et aux arrêtés pris en exécution de celle-ci.

Les constatations fondées sur des preuves matérielles fournies par des appareils fonctionnant automatiquement en l'absence d'un agent qualifié font foi jusqu'à preuve du contraire lorsqu'il s'agit d'infractions à la présente loi et aux arrêtés pris en exécution de celle-ci, désignées par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Lorsqu'une infraction a été

constatée par des appareils fonctionnant automatiquement en l'absence d'agent qualifié, le procès-verbal en fait mention.

Les appareils fonctionnant automatiquement, utilisés pour surveiller l'application de la présente loi et des arrêtés pris en exécution de celle-ci, doivent, pour autant qu'ils exécutent des mesures, être agréés ou homologués, aux frais des fabricants, importateurs ou distributeurs qui demandent l'agrément ou l'homologation, conformément aux dispositions déterminées par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, dans lequel peuvent en outre être fixées des modalités particulières d'utilisation de ces appareils.

Le Roi peut, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, fixer les modalités particulières d'utilisation, de consultation et de conservation des données fournies par ces appareils. Lorsque la Commission n'a pas donné d'avis dans les délais qui lui sont légalement impartis, elle est supposée avoir donné son accord.

Sans préjudice des dispositions de l'article 29 du Code d'Instruction criminelle, les appareils et les informations qu'ils fournissent ne peuvent être utilisés qu'aux fins judiciaires relatives à la répression des infractions à la présente loi et aux arrêtés pris en exécution de celle-ci, commises sur la voie publique, ainsi qu'en vue de la régulation de la circulation routière.

Lorsque les appareils sont destinés à fonctionner comme équipement fixe sur la voie publique, en l'absence d'agent qualifié, leur emplacement et les circonstances de leur utilisation sont déterminés lors de concertations organisées par les autorités judiciaires, policières et administratives compétentes, dont les gestionnaires de la voirie. Le Roi détermine les modalités particulières de cette concertation. L'installation sur la voie publique d'équipements fixes pour des appareils fonctionnant automatiquement en l'absence d'agent qualifié se fait de l'accord des gestionnaires de la voirie.

Une copie de ces procès-verbaux est adressée aux contrevenants dans un délai de quatorze jours à compter de la date de la constatation des infractions. Si l'auteur de l'infraction n'a pas de domicile ou de résidence fixe en Belgique, la copie du procès-verbal peut être remplacée par la lettre de notification visée à l'article 5 de la directive 2015/413/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière.

En cas d'infraction aux dispositions des règlements qui imposent aux véhicules un maximum de chargement, les fonctionnaires et agents précités, ainsi que tous officiers de police judiciaire, peuvent obliger les conducteurs à décharger leurs véhicules de l'excédent de poids constaté.

En cas de refus de la part d'un conducteur, le véhicule est retenu aux frais, risques et périls du délinquant ou de ses ayants cause ».

L'article 65/1 de la loi du 16 mars 1968 dispose :

« § 1er. Lorsque la somme d'argent visée à l'article 216bis, § 1er, du Code d'Instruction criminelle n'a pas été payée dans le délai fixé, le procureur du Roi peut donner ordre au contrevenant de payer la somme prévue pour cette infraction, majorée de 35 % et le cas échéant de la contribution au Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels. En outre, une redevance administrative de 25,32 euros, telle que visée au titre 4 de la loi-programme du 21 juin 2021, est également perçue. Le montant de cette redevance administrative est automatiquement adapté le 1er janvier de chaque année en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation du mois de novembre de l'année précédente. Les paiements effectués par le contrevenant sont d'abord affectés à la contribution au Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, et ensuite à cette redevance administrative. Le procureur du Roi fixe les modalités de paiement.

Le paiement doit être effectué dans un délai de trente jours suivant le jour de la réception de l'ordre.

Cet ordre est transmis au contrevenant par envoi recommandé, par pli judiciaire ou conformément à l'article 32ter du Code judiciaire et comporte au moins :

- 1° la date;
- 2° les faits incriminés et les dispositions légales violées;
- 3° la date, l'heure et le lieu de l'infraction;
- 4° l'identité du contrevenant;
- 5° le numéro du procès-verbal;
- 6° le montant de la somme à payer;
- 7° le jour où la somme doit être payée au plus tard;
- 8° la manière selon laquelle et le délai dans lequel le recours peut être introduit, ainsi que le tribunal de la police compétent.

L'ordre de paiement est réputé reçu le dixième jour ouvrable après la date de l'ordre de paiement visée à l'alinéa 3, 1°.

Le paiement effectué dans le délai indiqué éteint l'action publique.

§ 2. 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 avenue. 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.

[...]

§ 8. 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.3. L'article 499/12 de l'ancien Code civil dispose :

« Les significations et notifications à faire aux personnes pourvues d'un administrateur sont faites à ces personnes mêmes et au domicile ou à la résidence de l'administrateur, pour autant que la signification ou la notification ait un rapport avec la mission de l'administrateur ».

Il en résulte que les significations et notifications qui ont un rapport avec la mission de l'administrateur doivent être faites à la personne protégée elle-même, ainsi qu'au domicile ou à la résidence de l'administrateur. Cette disposition s'applique uniquement en matière civile (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1009/010, p. 86).

L'article 145, alinéas 1er et 3, du Code d'instruction criminelle dispose :

« Les citations pour contravention ou délit relevant de la compétence du tribunal de police seront faites à la requête du ministère public ou de la partie civile.

[...]

La signification à faire aux personnes pourvues d'un administrateur est faite à cette personne et au domicile ou à la résidence de l'administrateur ».

L'article 182, alinéa 1er, du même Code contient une règle analogue en ce qui concerne les citations pour les délits qui relèvent de la compétence du tribunal correctionnel.

Il ressort des travaux préparatoires que la double signification systématique de la citation à comparaître devant le tribunal de police ou devant le tribunal correctionnel était jugée souhaitable, afin que l'administrateur puisse être informé à temps d'une affaire pénale concernant la personne protégée, eu égard aux lourdes conséquences qu'une condamnation peut avoir pour le patrimoine de cette dernière (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-1009/005, pp. 125-126; Chambre, 2011-2012, DOC 53-1009/010, pp. 85-86).

B.4. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

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 pourrait être 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, notamment du droit d'accès au juge.

B.5. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.6. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».

Le droit d'accès au juge constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable; ce droit est également garanti par l'article 13 de la Constitution et par un principe général de droit.

B.7. Même une infraction de roulage légère constitue une infraction en matière pénale visée à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les procédures relatives

aux amendes infligées pour pareille infraction, comme c'est le cas dans le litige ayant donné lieu aux questions préjudicielles, relèvent dès lors du champ d'application de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention.

B.8. Le droit d'accès au juge n'est pas absolu et peut être soumis à des limitations, notamment en ce qui concerne les conditions de recevabilité d'un recours, pour autant que de telles restrictions ne portent pas atteinte à l'essence de ce droit et pour autant qu'elles soient proportionnées à un but légitime. Le droit d'accès à un tribunal se trouve atteint lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de sécurité juridique et de bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente (CEDH, 27 juillet 2006, *Efstathiou e.a. c. Grèce*, ECLI:CE:ECHR:2006:0727JUD003699802, § 24; 24 février 2009, *L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 35).

B.9. Afin de garantir le droit à un procès équitable et les droits de la défense d'une personne protégée placée sous administration, conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, il y a lieu de tenir compte du fait qu'en raison de son état de santé, cette personne est totalement ou partiellement hors d'état de gérer correctement elle-même, sans mesure de protection judiciaire, ses intérêts patrimoniaux ou non patrimoniaux, ou du fait que cette personne se trouve dans un état de prodigalité (CEDH, 30 janvier 2001, *Vaudelle c. France*, ECLI:CE:ECHR:2001:0130JUD003568397, §§ 52-53). Des garanties spéciales de procédure peuvent dès lors s'imposer pour garantir les intérêts des personnes protégées (*ibid.*, §§ 60-61). L'octroi de telles garanties en matière pénale est d'autant plus nécessaire qu'une condamnation peut avoir des conséquences sur les droits patrimoniaux de la personne protégée, droits que la mesure de protection en matière civile a pour objet de protéger (*ibid.*, § 63). Le législateur doit donc à tout le moins prévoir des garanties procédurales supplémentaires, qui permettent à la personne protégée d'être informée d'une manière détaillée de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle (*ibid.*, § 65). Des garanties analogues doivent également être prévues dans le cadre de procédures alternatives à des poursuites devant une juridiction qui reposent sur le constat d'une infraction, comme dans le cas de l'ordre de paiement.

B.10. L'article 62, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1968 prévoit qu'en cas d'infraction à cette loi ou aux arrêtés pris en exécution de celle-ci, les agents compétents dressent un procès-verbal constatant l'infraction, lequel fait foi jusqu'à preuve du contraire. En vertu de l'article 62, alinéa 8, de la même loi, une copie du procès-verbal doit être adressée au contrevenant dans un délai de quatorze jours à compter de la constatation de l'infraction.

B.11. Sur la base de l'article 65 de la loi du 16 mars 1968, certaines infractions peuvent donner lieu à une proposition de perception immédiate faite au contrevenant. La somme peut être perçue soit immédiatement, soit dans un délai déterminé par le Roi.

L'article 8 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 « relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation d'infractions en matière de circulation routière » prévoit que, pour l'application de la procédure de perception en cas d'interception de l'auteur de l'infraction, le formulaire utilisé pour la perception immédiate d'une somme peut être remplacé par un procès-verbal lorsque cette somme n'est pas perçue au moment même de la constatation de l'infraction. L'article 11 du même arrêté royal prévoit qu'en l'absence d'interception de l'auteur de l'infraction, « pour la perception d'une somme, un document explicatif reprenant les différentes modalités de paiement est adressé au contrevenant présumé ou désigné [...] en même temps que la copie du procès-verbal visée à l'article 62, alinéa 8, de la [...] loi ».

B.12.1. Lorsque le contrevenant ne donne pas suite à la proposition de perception immédiate et qu'il n'accepte pas une proposition de transaction, le procureur du Roi peut lui adresser un ordre de paiement en vertu de l'article 65/1 de la loi du 16 mars 1968.

Celui qui a reçu l'ordre de paiement ou son avocat peut introduire un recours devant le tribunal de police dans les trente jours qui suivent le jour de la réception de l'ordre de paiement (article 65/1, § 2, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1968), étant précisé que l'ordre de paiement est réputé reçu le dixième jour ouvrable après la date de l'ordre de paiement (article 65/1, § 1er, alinéa 4, de la même loi). Lorsque le contrevenant peut prouver qu'il n'a pas pu prendre connaissance de l'ordre de paiement dans le délai précité de trente jours, 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 » (article 65/1, § 8, alinéa 1er, de la même loi).

En vertu de l'article 65/1, § 3, de la loi du 16 mars 1968, « les ordres de paiement impayés, contre lesquels aucun recours n'a été interjeté, et qui sont donc exigibles, peuvent être déclarés exécutoires par le procureur du Roi ou le juriste de parquet mandaté par lui. La déclaration du procureur du Roi ou du juriste de parquet mandaté par lui de rendre l'ordre de paiement exécutoire éteint l'action criminelle ». Le ministère public ne doit donc pas s'adresser au juge pénal pour contraindre le contrevenant au paiement effectif.

B.12.2. À l'origine, l'ordre de paiement a été introduit par la loi du 22 avril 2012 « visant à instaurer l'ordre de paiement pour les infractions à la législation sur la circulation routière » (ci-après : la loi du 22 avril 2012) et vise 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, qui a remplacé l'article 65/1 de la loi du 16 mars 1968, tel qu'il avait été inséré par la loi du 22 avril 2012, 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.12.3. L'ordre de paiement constitue en principe le cinquième rappel enjoignant de 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 » (*ibid.*, 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 routière.

B.13. La Cour doit déterminer si l'absence de communication à l'administrateur de biens du contrevenant du procès-verbal constatant l'infraction visé à l'article 62 de la loi du 16 mars 1968 et de l'ordre de paiement visé à l'article 65/1 de la même loi entraîne une limitation disproportionnée des droits de la personne protégée, y compris de son droit d'accès au juge.

B.14. Certes, la mission de l'administrateur de biens n'inclut pas la représentation de la personne protégée comme défenderesse à l'action publique, l'article 185 du Code d'instruction criminelle réservant cette représentation à l'avocat (Cass., 11 mai 2005, ECLI:BE:CASS:2005:ARR.20050511.6; 13 décembre 2011, ECLI:BE:CASS:2011:ARR.20111213.2). Cependant, une condamnation pénale peut avoir des répercussions sur le patrimoine de la personne protégée. Il en va de même d'une procédure relative à une amende de roulage, surtout si celle-ci est mise en œuvre à plusieurs reprises contre la personne protégée, comme dans l'affaire soumise à la juridiction *a quo*.

Il s'ensuit que des garanties procédurales spéciales doivent être prévues en vue d'assurer l'effectivité des droits de la personne protégée. Or, en ne prévoyant pas que le procès-verbal constatant l'infraction visé à l'article 62 de la loi du 16 mars 1968 et l'ordre de paiement visé à l'article 65/1 de la même loi doivent être communiqués à l'administrateur des biens de la personne protégée, le législateur est en défaut de prévoir de telles garanties.

L'absence de notification de ces actes à l'administrateur dès le début de la procédure visée à l'article 65 de la loi du 16 mars 1968, c'est-à-dire dès qu'une proposition de perception immédiate est faite au contrevenant personne protégée, produit des effets d'autant plus disproportionnés pour ce dernier que le montant de l'amende augmente au fur et à mesure que la procédure avance. L'obligation pour l'administrateur de gérer les biens de la personne protégée en personne prudente et raisonnable placée dans les mêmes circonstances, ce qui, selon le Conseil des ministres, impliquerait qu'il devrait assurer le suivi du courrier adressé à la personne protégée, n'offre pas des garanties suffisantes pour préserver les droits de la personne protégée, notamment son droit d'accès au juge.

La circonstance que le procès-verbal de constatation de l'infraction et l'ordre de paiement, visés respectivement aux articles 62 et 65/1 de la loi du 16 mars 1968, interviennent en amont d'une éventuelle phase juridictionnelle, c'est-à-dire avant toute citation devant la juridiction pénale compétente, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.15. Les articles 62, alinéa 8, et 65/1 de la loi du 16 mars 1968 ne sont pas compatibles 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, en ce qu'ils ne prévoient pas que la copie des procès-verbaux constatant l'infraction ainsi que l'ordre de paiement doivent être envoyés non seulement au contrevenant mais aussi, le cas échéant, à son administrateur de biens.

Étant donné que les lacunes établies résident dans le texte soumis à la Cour, il appartient à la juridiction *a quo*, lorsqu'elle statue sur la recevabilité de recours introduits contre des ordres de paiement, de mettre fin aux inconstitutionnalités constatées par la Cour, ces constats étant exprimés en des termes suffisamment clairs et complets pour permettre d'appliquer les dispositions en cause dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cela implique de déclarer recevables les recours contre les ordres de paiement introduits devant elle.

Il lui appartient également, lorsqu'elle statue au fond, conformément à l'article 65/1, § 2, alinéa 8, de la loi du 16 mars 1968, de veiller à ce que la non-transmission du procès-verbal constatant l'infraction à l'administrateur de biens de la personne protégée, dès le début de la procédure, ne porte pas préjudice aux intérêts de cette personne.

Quant à la troisième question préjudicielle

B.16. Par la troisième question préjudicielle, la juridiction *a quo* demande à la Cour si l'article 65/1, § 8, de la loi du 16 mars 1968 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, en ce que cet article, dans l'interprétation selon laquelle il s'applique non seulement au contrevenant mais aussi, le cas échéant, à son administrateur de biens « fait courir le délai de recours notamment à dater du premier acte de recouvrement de la somme effectué par l'administration compétente [...] sans prévoir que cet acte de recouvrement doit mentionner la manière selon laquelle et le délai dans lequel le recours peut être introduit ainsi que le tribunal compétent alors qu'une telle obligation existe lors de la transmission de l'ordre de paiement en application de l'article 65/1 § 1, alinéa 4 [lire : alinéa 3], 8° de la loi du 16 mars 1968 ».

B.17. Compte tenu de ce qui est dit en B.15 concernant la recevabilité des recours introduits contre les ordres de paiement qui n'ont pas été notifiés à l'administrateur des biens du contrevenant, il n'est manifestement plus utile de répondre à la troisième question préjudicielle.

La troisième question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. Les articles 62, alinéa 8, et 65/1 de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière » violent 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'ils ne prévoient pas que la copie des procès-verbaux constatant l'infraction ainsi que l'ordre de paiement doivent être envoyés non seulement au contrevenant mais aussi, le cas échéant, à son administrateur de biens.

2. La troisième question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 21 mai 2026.

Le greffier,

Nicolas Dupont

Le président,

Pierre Nihoul