

Numéro du rôle : 2763
Arrêt n° 154/2004 du 22 septembre 2004

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 25 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, introduit par E. Goffin.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et L. Lavrysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 9 juillet 2003 et parvenue au greffe le 10 juillet 2003, E. Goffin, demeurant à 3271 Zichem, Turnhoutsebaan 1, a introduit un recours en annulation de l'article 25 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière (publiée au *Moniteur belge* du 25 février 2003).

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 4 mai 2004 :

- ont comparu :
 - . Me S. Texier *loco* Me J. Durnez, avocats au barreau de Louvain, pour E. Goffin;
 - . Me P. De Maeyer, qui comparaisait également *loco* Me E. Jacobowitz, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et P. Martens ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

A.1. A l'appui de son intérêt, E. Goffin fait valoir que l'exercice de sa profession requiert une grande mobilité, qu'il parcourt en moyenne 45.000 kilomètres par an en voiture et qu'il « peut dès lors facilement se voir infliger le retrait immédiat du permis de conduire pendant un mois ou plus, sans appréciation judiciaire ».

A.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt du requérant. La simple qualité de sujet de droit - et même de sujet de la loi pénale - ne suffirait pas pour être recevable à introduire un recours en annulation. Le Conseil des ministres conclut en outre, tant de la portée de la disposition attaquée que de la situation concrète du requérant, qu'il est totalement hypothétique que ce dernier puisse être affecté par la disposition attaquée. Il ressortirait en effet de l'article 55 de la loi relative à la police de la circulation routière que le retrait temporaire du permis de conduire ne peut être ordonné qu'à la suite d'infractions de roulage particulièrement graves et dangereuses. Le requérant - un avocat au casier judiciaire vierge - ne ferait pas partie d'une catégorie professionnelle qui pourrait rendre plausible que la norme attaquée puisse avoir une influence négative sur sa situation.

A.3. Le requérant signale qu'il a déjà dû subir un retrait immédiat de son permis dans l'exercice de son travail, de sorte que son intérêt n'est pas purement hypothétique mais au contraire direct, personnel et certain. Il joint à son mémoire en réponse la copie d'un jugement du Tribunal correctionnel de Turnhout du 19 octobre 2000.

A.4. Compte tenu de cette nouvelle donnée, qui s'écarte de ce qui était mentionné dans la requête, le Conseil des ministres s'en remet à la sagesse de la Cour en ce qui concerne l'intérêt du requérant.

Quant au fond

A.5. Le requérant demande l'annulation de la disposition attaquée, pour violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il se réfère, successivement, à l'historique de la disposition attaquée, à l'avis du Conseil d'Etat, aux travaux préparatoires, à l'arrêt n° 105/2001 de la Cour d'arbitrage et à l'arrêt *Malige* de la Cour européenne des droits de l'homme. Il fait valoir que le retrait du permis de conduire implique une limitation de son droit civil à la conduite d'un véhicule automoteur. En conférant au ministère public le pouvoir de retirer un permis de conduire pour une durée maximum de trois mois, sans intervention d'un juge, il serait porté atteinte à la garantie prévue par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette attribution de pouvoir exceptionnelle, dérogeant au droit commun, violerait le principe d'égalité en ce qu'elle n'offre pas aux justiciables concernés la protection juridique nécessaire.

La possibilité de restitution anticipée du permis de conduire par le ministère public offre, selon le requérant, des garanties insuffisantes. Il affirme que le ministère public a reçu instruction du ministre compétent de ne plus accéder aux demandes de restitution anticipée du permis de conduire. C'est pourtant la possibilité de restitution anticipée qui a fait que le législateur n'a pas prévu l'intervention d'un juge. En soi, le retrait immédiat du permis de conduire n'a certes pas pour but de punir, mais cet objectif serait bien présent dès que le retrait immédiat est infligé sans tenir compte des circonstances et sans la garantie qu'une demande de restitution anticipée sera objectivement examinée.

Le requérant fait valoir en outre que les conducteurs de camion auxquels le retrait immédiat du permis de conduire est infligé sont discriminés par rapport aux conducteurs de camion qui n'ont pas subi ce retrait immédiat. Ces derniers peuvent en effet invoquer des circonstances atténuantes devant le juge de police, afin de ne pas être déchu de leur droit de conduire un véhicule automoteur ou afin que la déchéance de ce droit soit limitée à certaines catégories de véhicules. Les premiers cités invoqueraient en vain des circonstances atténuantes devant le juge de police, étant donné qu'à la suite du retrait immédiat du permis de conduire, la déchéance du droit de conduire un véhicule automoteur ne doit plus être exécutée. Contrairement aux autres conducteurs qui n'ont pas subi le retrait immédiat, ils ne peuvent donc prendre les mesures nécessaires, notamment à l'égard de leur employeur.

A.6. Le Conseil des ministres conteste tout d'abord la recevabilité du moyen. Dans la première branche du moyen, la disproportion est alléguée sans qu'une différence de traitement entre deux catégories de personnes soit démontrée. Dans la seconde branche sont comparées les situations de deux catégories de conducteurs de camion, alors que le requérant ne fait pas partie de l'une de ces deux catégories et qu'il n'a donc pas d'intérêt au moyen.

A.7. Le requérant souligne qu'il a dénoncé une différence de traitement en indiquant qu'en cas de retrait immédiat du permis de conduire, il ne sera pas jugé par un juge indépendant et impartial, alors que ce droit est reconnu à chacun.

A.8. Le Conseil des ministres continue de soutenir que le requérant omet de désigner deux catégories comparables de justiciables et de mentionner pour quelles raisons elles ne peuvent être traitées de manière différente. En outre, tous les conducteurs qui ont commis une infraction grave ou dangereuse se trouveraient dans la même situation lorsqu'ils sont pris en flagrant délit.

A.9. Quant au fond, le Conseil des ministres observe que le procureur du Roi a déjà le pouvoir de retirer un permis de conduire, sans contrôle juridictionnel préalable, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1er août 1963 relative au permis de conduire des conducteurs de véhicules automoteurs. La disposition attaquée allonge seulement le délai de cet éventuel retrait. Etant donné que la disposition attaquée n'aurait pas la portée que le requérant lui donne et que la Cour aurait déjà dit que la mesure en cause ne viole pas l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le moyen est manifestement non fondé, selon le Conseil des ministres.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres considère que l'article 6 précité n'est pas violé, dans la mesure où la décision de retrait peut être contestée devant une juridiction qui remplit les conditions de l'article 6 et qui dispose d'un pouvoir de pleine juridiction. Selon le Conseil des ministres, la décision peut être attaquée tant devant le juge civil que devant le Conseil d'Etat. Ces deux juridictions peuvent, le cas échéant, se prononcer en référé. Etant donné que la disposition conventionnelle n'est pas violée, il ne saurait pas non plus y avoir de violation du principe d'égalité en combinaison avec cette disposition.

Le Conseil des ministres estime ensuite que les articles 10 et 11 eux-mêmes de la Constitution ne sont pas davantage violés. La seule différence de traitement proviendrait de l'article 55 de la loi relative à la police de la circulation routière, non visé par l'actuel recours en annulation, qui établit le principe du retrait temporaire et désigne les cas d'application de celui-ci. Compte tenu de la différence fondamentale entre une mesure de sécurité et une sanction pénale, on ne peut toutefois parler de catégories comparables. La différence de traitement repose en outre sur un critère objectif, à savoir le fait d'avoir commis ou non une ou plusieurs des infractions énumérées. Le but qui consiste à écarter temporairement les conducteurs dangereux de la circulation routière, dans l'attente d'une décision judiciaire à leur sujet, est un but légitime. L'allongement du délai de retrait temporaire ne compromet pas la proportionnalité de la mesure, selon le Conseil des ministres. Celle-ci doit en effet être contrôlée au regard de la gravité des infractions et de l'objectif de la mesure. Il ressort des travaux préparatoires que l'allongement du délai a surtout été jugé nécessaire pour les personnes qui commettent de nombreuses infractions sous influence.

Enfin, le Conseil des ministres observe que le permis de conduire peut en tout temps être restitué de manière anticipée, à la demande de l'intéressé. Une circulaire ministérielle ne pourrait l'empêcher et ne pourrait pas non plus être prise en considération pour exercer un contrôle de constitutionnalité.

A.10. Le requérant observe que la compétence du Conseil d'Etat est limitée aux arrêtés des autorités administratives, que le procureur du Roi, en tant que membre du pouvoir judiciaire, n'en fait pas partie, et que la suspension par le Conseil d'Etat suppose la preuve d'un préjudice grave difficilement réparable. En tant que préjudice financier, une perte de revenu à la suite d'un retrait du permis de conduire ne serait pas difficilement réparable.

A propos de la compétence du juge civil, le requérant évoque une procédure en référé qui avait été engagée contre un retrait immédiat de permis de conduire. Dans cette affaire, l'Etat belge, en la personne du ministre de la Justice, a estimé que le juge civil des référés était sans juridiction et a réclamé des dommages et intérêts parce que l'intéressé avait osé intenter une procédure en référé. Le juge des référés a suivi ce point de vue et a prononcé une condamnation à une indemnité pour procédure téméraire et vexatoire.

A.11. Le Conseil des ministres concède que le Conseil d'Etat n'est pas compétent en l'espèce, mais cette incompétence n'est que la conséquence de la compétence d'une autre juridiction, à savoir la Cour de cassation.

En ce qui concerne la procédure civile, le Conseil des ministres fait observer que la décision du juge des référés n'est pas définitive, étant donné que le requérant a fait appel de cette décision et que la Cour d'appel ne s'est pas encore prononcée.

- B -

La disposition attaquée

B.1.1. Sur la base de l'article 55 de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968 (ci-après dénommée la « loi sur la circulation routière »), le ministère public peut retirer immédiatement leur permis de conduire, notamment, aux conducteurs qui commettent une grave infraction de roulage, aux conducteurs qui conduisent sous l'influence de l'alcool ou d'autres substances qui influencent la capacité de conduire, aux conducteurs qui prennent la fuite pour échapper aux constatations utiles et aux conducteurs qui entravent la recherche et la constatation des infractions.

Selon les travaux préparatoires de l'article 55 de la loi sur la circulation routière, le retrait immédiat du permis de conduire tend à améliorer la sécurité routière. Le législateur estimait que « le retrait immédiat du permis de conduire [...] permettra d'écarter les conducteurs dangereux de la circulation, en attendant la décision judiciaire, et est de nature à inciter les conducteurs au respect des règlements » (*Doc. parl.*, Sénat, 1962-1963, n° 68, p. 9; *Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 1062/7, p. 65).

Tant le texte de l'article 55 de la loi sur la circulation routière, en particulier l'emploi du terme « peut », que les travaux préparatoires de cette disposition font apparaître qu'en matière de décision de retrait, le ministère public dispose d'une liberté d'appréciation et doit déterminer, cas par cas, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire, si la grave infraction de roulage constatée est de nature telle que la protection de la sécurité routière justifie le retrait temporaire du permis de conduire.

En vertu de l'article 56 de la loi sur la circulation routière, avant sa modification par la disposition attaquée, la mesure était d'application pour une période de 15 jours, sauf si le ministère public qui avait ordonné le retrait restituait le permis plus tôt, soit d'office, soit à la requête du titulaire. La même autorité pouvait prolonger la mesure pour une nouvelle période

de 15 jours, l'intéressé ou son conseil étant préalablement entendu s'il en faisait la demande. La décision pouvait faire l'objet d'un dernier renouvellement de 15 jours.

Le retrait immédiat du permis de conduire peut, à certaines conditions, être considéré comme une mesure de sécurité temporaire et non comme une sanction pénale. Il n'implique pas une décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (dans le même sens : Cour européenne des droits de l'homme, 28 octobre 1999, *Escoubet c. Belgique*).

B.1.2. L'article 25, attaqué, de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière remplace, dans l'article 56, alinéa 2, 1^o, de la loi sur la circulation routière, les délais de 15 jours par des délais d'un mois. Le permis de conduire doit désormais être restitué « après un mois, à moins que l'autorité qui a ordonné le retrait proroge ce délai pour une nouvelle période d'un mois, l'intéressé ou son conseil étant à sa demande préalablement entendu; cette décision peut être renouvelée une fois ».

La modification législative est entrée en vigueur le 1er mars 2004.

Quant à l'intérêt

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt du requérant à l'annulation de la disposition attaquée.

B.2.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Cet intérêt n'existe que si la disposition attaquée est susceptible d'affecter directement et défavorablement la partie requérante.

B.2.3. A l'appui de son intérêt, le requérant fait valoir que l'exercice de sa profession requiert une grande mobilité, qu'il parcourt en moyenne 45.000 kilomètres par an en voiture et qu'il « peut dès lors facilement se voir appliquer la mesure de retrait immédiat du permis de conduire pendant un mois ou plus, sans appréciation judiciaire ».

B.2.4. Le retrait du permis de conduire pendant un mois au maximum et sa prorogation éventuelle pendant deux périodes supplémentaires d'un mois au maximum peuvent, dans certains cas, avoir de graves conséquences pour les personnes à l'égard desquelles la mesure est prise.

Même si le retrait du permis de conduire n'est pas une peine et qu'il est indépendant de la poursuite pénale, toute personne titulaire d'un permis de conduire justifie de l'intérêt requis pour attaquer la réglementation relative à son retrait immédiat.

B.2.5. L'exception est rejetée.

Quant au fond

B.3. Le requérant fait valoir que la disposition attaquée, en conférant au ministère public le pouvoir de retirer un permis de conduire pour une période de trois mois au maximum, sans intervention d'un juge, porte atteinte de manière discriminatoire à la garantie offerte par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.4.1. Le Conseil des ministres excipe de l'irrecevabilité du moyen parce que celui-ci ne met pas en cause une différence de traitement entre deux catégories de personnes.

B.4.2. Le moyen revient en substance à alléguer qu'un litige concernant le retrait immédiat d'un permis de conduire ne peut être soumis à un contrôle juridictionnel, à la différence des autres litiges, de sorte que les justiciables concernés sont traités différemment en ce qui concerne leur protection juridique.

B.4.3. L'exception est rejetée.

B.5.1. Compte tenu des objectifs mentionnés en B.1.1, la nécessité d'agir sans délai peut justifier que, comme la Cour l'a déjà observé dans son arrêt n° 105/2001, la mesure de retrait du permis puisse être prise par le ministère public sans contrôle judiciaire préalable.

Il convient d'observer toutefois que dans l'arrêt précité la Cour s'est prononcée sur l'article 55 de la loi relative à la circulation routière dans sa version antérieure à sa modification par la loi attaquée, c'est-à-dire alors que la mesure initiale de retrait du permis de conduire était applicable pour une durée maximum de 15 jours.

Le retrait du permis de conduire pendant un mois au maximum, au lieu de 15 jours comme précédemment, et sa prorogation éventuelle pendant deux périodes supplémentaires d'un mois au maximum peuvent, dans certains cas, avoir de graves conséquences pour les personnes à l'égard desquelles la mesure est prise.

B.5.2. Alors que l'inexistence d'une possibilité de recours auprès d'un juge indépendant et impartial se justifie à l'égard de la décision initiale de retirer le permis de conduire, pendant une durée maximum de 15 jours, par la nécessité de prendre une décision rapide, dans l'intérêt de la sécurité routière, et par les conséquences, limitées dans le temps, de la mesure, l'absence d'intervention d'un juge ou d'une possibilité de recours effectif auprès d'un juge en ce qui concerne la décision d'un retrait qui, dès le début, peut durer deux fois plus longtemps que précédemment, et en ce qui concerne la décision qui proroge ce retrait d'un deuxième et d'un troisième délai d'un mois, porte une atteinte disproportionnée aux droits des intéressés, en particulier ceux pour lesquels l'utilisation d'un véhicule est indispensable en vue d'acquérir des revenus professionnels.

B.5.3. Cette constatation n'est pas infirmée par l'argument du Conseil des ministres selon lequel la disposition attaquée n'est pas disproportionnée si l'on tient compte des travaux préparatoires dans lesquels il est expliqué que la prorogation du délai est jugée surtout nécessaire pour les personnes qui ont commis de nombreuses infractions « sous influence » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1915/001, p. 16).

En vertu de la loi sur la circulation routière, le permis de conduire peut en effet être retiré immédiatement lors de toute infraction « grave » de roulage. La prorogation de la période de retrait n'est pas limitée à certains cas ou certaines circonstances.

La Cour ne peut infléchir le sens d'une disposition législative en faisant prévaloir sur son texte clair des déclarations qui ont précédé son adoption.

B.5.4. La disposition attaquée doit être annulée parce qu'elle ne prévoit l'intervention d'un juge, ni à l'égard de la décision initiale, qui en ce qu'elle peut avoir une durée d'un mois maximum ne correspond plus à la nécessité de prendre immédiatement des mesures de durée limitée dans l'intérêt de la sécurité de la circulation, ni à l'égard de la décision qui peut être prise à deux reprises de prolonger le retrait pour la même durée.

B.6. Les autres griefs du requérant, qui ne peuvent conduire à une annulation plus ample, ne doivent pas être examinés.

B.7. Afin d'éviter une insécurité juridique et afin de permettre au législateur de donner l'exécution appropriée au présent arrêt, il y a lieu, par application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, de maintenir les effets de la disposition annulée, comme il est indiqué au dispositif.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 25 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière;

- maintient les effets de la disposition annulée jusqu'au 31 décembre 2004.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 22 septembre 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts