

Numéro du rôle : 2874
Arrêt n° 156/2004 du 22 septembre 2004

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 56, alinéa 2, 1°, des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968, posée par le Tribunal de police d'Audenarde.

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 J.-P. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 12 décembre 2003 en cause du ministère public contre D. Callens, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 18 décembre 2003, le Tribunal de police d'Audenarde a posé la question préjudicielle suivante :

« Les dispositions de l'article 56, alinéa 3, 1<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière, remplacé par l'article 28 de la loi du 18 juillet 1990, violent-elles les articles 10 et 11 de la Constitution, lus séparément ou en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, au motif qu'elles accordent à une instance non juridictionnelle le pouvoir d'infliger une sanction pénale visée par la Convention européenne, au motif que le procureur du Roi agit simultanément comme partie poursuivante et comme juge et qu'il inflige cette sanction sans procès public, sans indication des motifs et sans entendre la personne concernée, alors qu'un tel pouvoir n'est pas accordé au ministère public à l'égard des personnes qui sont inculpées de toute une série d'autres infractions, et au motif que le contrôle judiciaire ne peut ultérieurement mettre à néant la sanction infligée précédemment puisque la sanction a déjà été subie et qu'aucune procédure n'a été fixée pour éliminer les effets d'un retrait immédiat du permis de conduire imposé à tort et pour indemniser la personne sanctionnée à tort, alors que c'est le cas, par exemple, des personnes qui ont été la victime d'une détention préventive inopérante, en sorte que la personne concernée dont le permis de conduire a été retiré ne peut, par application desdites dispositions législatives, être condamnée à d'autres sanctions au motif que, en vertu de l'article 14, 7<sup>o</sup>, du Pacte relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981, nul ne peut être poursuivi ou puni une seconde fois en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale au motif que cela reviendrait à violer le principe général de droit contenu dans l'adage '*non bis in idem*' et qu'une telle décision ne peut être prise sans contrôle juridictionnel ? »

D. Callens, demeurant à 8500 Courtrai, Stationsstraat 2A/32, et le Conseil des ministres ont introduit chacun un mémoire et un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 23 juin 2004 :

- ont comparu :
  - . Me J. Van Driessche, avocat au barreau d'Audenarde, pour D. Callens;
  - . Me P. Louage *loco* Me B. Bronders, avocats au barreau de Bruges, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 3 janvier 2003, le prévenu, D. Callens, fut impliqué dans un accident de roulage ayant occasionné des dégâts matériels. Après une analyse de l'haleine, qui révéla une concentration de 0,99 milligramme d'alcool par litre d'air alvéolaire expiré, le retrait immédiat de son permis de conduire fut ordonné par ministère du procureur du Roi. Le prévenu fut ensuite convoqué par le procureur du Roi, le 15 janvier 2003, aux fins d'entendre décider d'une éventuelle prorogation de la mesure de retrait immédiat de son permis de conduire, en application de l'article 56 de l'arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière. La période de retrait de son permis de conduire fut ensuite prolongée pour une nouvelle période de 10 jours, expirant le 29 janvier 2003.

Devant le juge *a quo*, le prévenu a fait valoir que, par l'application de l'article 56 précité, une sanction, au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, lui avait été infligée par une instance non judiciaire, sans procès public et sans l'énoncé requis des motifs, le ministère du procureur du Roi agissant tout à la fois en tant que juge et en tant que partie poursuivante. Le prévenu considère que l'article 56, alinéa 2, 1°, viole les articles 10 et 11 de la Constitution et l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, parce que la prolongation de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire doit être considérée comme une sanction ou tout au moins comme une mesure de sécurité qui, de par sa nature, doit être tenue pour une sanction.

Le juge *a quo* fait référence à l'arrêt n° 105/2001 du 13 juillet 2001 et, en particulier, au considérant B.2.7 de cet arrêt et il en déduit qu'il n'a pas été demandé à la Cour si une éventuelle décision de prorogation de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire pouvait être prise sans contrôle judiciaire. Il a dès lors décidé de poser la question préjudicielle citée plus haut.

## III. *En droit*

- A -

A.1. Selon le Conseil des ministres, il ressort de l'objet du litige au fond et des considérations émises par le juge *a quo* que la question préjudicielle porte avant tout sur la possibilité que l'article 56, alinéa 2, 1°, de l'arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière offre à l'autorité qui a ordonné antérieurement la mesure de retrait immédiat du permis de conduire, de proroger la durée initiale de cette mesure jusqu'à 45 jours au maximum. La disposition figurant dans l'article litigieux, selon laquelle le permis retiré est en principe obligatoirement restitué après 15 jours au plus tard, n'est pas en cause selon ce qui ressort de la motivation formulée par le juge *a quo*, de sorte que la question préjudicielle peut être limitée dans cette mesure, selon le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres déduit de la question préjudicielle que la disposition en cause violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément ou combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, à un triple point de vue.

A.2.1. Une première prétendue violation que le Conseil des ministres croit devoir déduire de la question préjudicielle concerne le fait que, contrairement aux prévenus d'autres infractions, le titulaire d'un permis de conduire dont le procureur du Roi a ordonné le retrait immédiat ne bénéficierait pas des garanties offertes par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme lors de l'application, par cette même autorité, des modalités relatives à la restitution de ce permis de conduire.

Alors que l'article 55 de l'arrêté royal du 16 mars 1968 prévoit la possibilité de principe de procéder, dans des cas bien déterminés, au retrait immédiat du permis de conduire, l'article 56, alinéa 2, 1°, précise, selon le Conseil des ministres, la durée maximale pour laquelle le ministère public peut maintenir la mesure de police administrative et de sécurité du retrait immédiat du permis de conduire qu'il a ordonnée. Le Conseil des ministres souligne que l'article 56 a été intégralement remplacé par la loi du 18 juillet 1990, afin d'établir une procédure moins arbitraire de retrait du permis de conduire ainsi qu'un délai maximum pour la restitution de celui-ci.

A.2.2. Le Conseil des ministres estime qu'afin de juger si la possibilité de prolonger par deux fois, pour une durée identique, la durée initiale de 15 jours au plus du retrait du permis constitue une violation des dispositions citées au moyen, il convient d'examiner d'abord la nature même de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire.

Le Conseil des ministres souligne à cet égard que, tant dans l'arrêt de la Cour n° 105/2001 du 13 juillet 2001 que dans l'arrêt rendu au sujet de l'affaire Escoubet contre Belgique, le 28 octobre 1999, par la Cour européenne des droits de l'homme, il a été jugé que le retrait immédiat du permis de conduire devait être considéré comme une mesure de sécurité temporaire et non comme une sanction pénale et qu'il n'impliquait donc 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. Le Conseil des ministres concède cependant qu'il convient de conclure des deux arrêts que, pour apprécier si les garanties offertes par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme trouvent à s'appliquer, il est très important d'évaluer la durée de la mesure en cause et, partant, les effets qui en résultent pour la personne qui fait l'objet de cette mesure.

Le Conseil des ministres souligne à cet égard que l'éventuelle prolongation de la durée initiale maximum de 15 jours de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire par deux nouvelles périodes de 15 jours, jusqu'à une durée maximale possible de 45 jours, a déjà été prise en considération par la Cour européenne dans l'affaire Escoubet et que la Cour a jugé que l'impact de la mesure, même en tenant compte de la prorogation éventuelle de celle-ci, n'était, par son intensité et sa durée, pas assez important pour autoriser à la qualifier de sanction pénale. Le Conseil des ministres ajoute que la courte durée de la mesure de police administrative et de sécurité, qui peut en principe comporter 15 jours au plus, mais qui peut, dans des circonstances exceptionnelles, appréciées au cas par cas par l'autorité qui a ordonné initialement le retrait, être prorogée à concurrence de 45 jours au maximum, ne pèse pas d'un grand poids en regard de l'objectif d'intérêt général de la disposition en cause, qui est de faire baisser sensiblement le nombre des victimes d'accidents de la route en Belgique, nombre qui compte parmi les plus élevés de l'Union européenne, notamment en écartant de la circulation les conducteurs dangereux, dans l'attente de leur jugement par le tribunal de police. Le Conseil des ministres insiste également, à cet égard, sur le fait que, depuis la modification législative du 7 février 2003, la durée initiale maximale du retrait immédiat du permis de conduire a été portée à un mois, avec la possibilité de proroger deux fois la mesure d'un mois, à concurrence d'une durée maximale de trois mois.

Le Conseil des ministres conclut de ce qui précède que l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas applicable à la disposition en cause. Le fait que le ministère public fasse usage, dans des circonstances exceptionnelles, de la possibilité de prorogation de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire jusqu'à 45 jours au plus n'a pas pour effet de transformer cette mesure de sécurité en une peine, d'autant que la durée du retrait n'est pas prorogée automatiquement mais qu'il est vérifié, cas par cas, si le conducteur concerné ne représente pas un danger dans la circulation. La circonstance que le titulaire d'un permis de conduire dont le retrait immédiat a été ordonné puisse ensuite se voir imposer une prorogation de cette mesure, éventuellement pour deux nouvelles périodes de 15 jours au plus, après que lui ou son avocat aient été préalablement entendus à ce sujet, à leur demande, mais sans bénéficier des garanties prévues à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, alors que les prévenus d'autres infractions bénéficient de ces garanties, ne constitue dès lors pas, selon le Conseil des ministres, une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Les deux catégories de personnes ne sont en effet pas comparables puisque la prorogation de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire n'est pas une sanction pénale.

A.3. La deuxième violation alléguée que le Conseil des ministres croit devoir déduire de la question préjudicielle réside dans la constatation qu'il n'existe aucun système d'indemnisation pour les cas dans lesquels il apparaît, à l'issue de la période de retrait immédiat du permis de conduire du conducteur, que cette mesure a été maintenue plus longtemps qu'il n'était nécessaire, alors qu'une telle procédure existe pour les personnes qui ont été victimes d'une détention préventive inopérante.

Selon le Conseil des ministres, les considérants B.5.1 et B.5.2 de l'arrêt n° 105/2001 doivent valoir de la même manière. Le Conseil des ministres déclare que toute personne qui subit un dommage par la faute d'une autorité dans le cadre du retrait immédiat du permis de conduire, par exemple lorsque le délai a été prorogé à tort, peut requérir de l'autorité une indemnité dans un délai de cinq ans, sur la base des articles 1382 et suivants du Code civil, de sorte qu'il n'est pas question d'un quelconque traitement inégal.

A.4. Le Conseil des ministres déduit en troisième lieu de la question préjudicielle qu'est alléguée la violation du principe général de droit « *non bis in idem* », étant donné que la personne dont le permis de conduire a été retiré pour une durée déterminée peut ensuite être condamnée une nouvelle fois, alors que ceci est interdit pour d'autres peines.

Le Conseil des ministres souligne que, contrairement à ce que semble suggérer la question préjudicielle, le fondement juridique du retrait immédiat du permis de conduire est contenu dans l'article 55 de l'arrêté royal du 16 mars 1968, cependant que la disposition litigieuse ne porte que sur la restitution du permis de conduire préalablement retiré et sur les modalités de durée de ce retrait. La circonstance qu'il est dit dans cette disposition que le ministère public qui a ordonné le retrait immédiat du permis de conduire peut proroger cette mesure n'a pas pour effet que la prorogation de la mesure doive être considérée comme un « nouveau » retrait immédiat. Il s'agit seulement d'une décision relative aux modalités de durée de ce retrait. Par analogie avec le considérant B.3 de l'arrêt n° 105/2001, le Conseil des ministres considère que le principe « *non bis in idem* » ne s'applique pas en l'espèce, puisque la prorogation de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire, pas plus que la mesure de retrait immédiat elle-même, ne constitue point une condamnation pénale et qu'elle est donc indépendante des poursuites pénales. Le fait que le conducteur concerné puisse ultérieurement être condamné par un tribunal pénal ne saurait être considéré comme une deuxième condamnation pour le même fait.

A.5.1. Selon le prévenu devant le juge *a quo*, la question préjudicielle porte exclusivement sur la prorogation de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire. Il souligne que la Cour, dans son arrêt n° 105/2001 du 13 juillet 2001, s'est déjà prononcée au sujet de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire, mais il estime que les considérants relatifs à la nature de la mesure visée à l'article 55 de l'arrêté royal du 16 mars 1968 ne peuvent pas être appliqués sans plus à l'article 56 de l'arrêté royal précité, puisque la prorogation du retrait immédiat du permis de conduire et la nouvelle prorogation éventuelle sont des mesures qui ne peuvent être assimilées au retrait immédiat du permis de conduire, ni en ce qui concerne la nature de la mesure, ni en ce qui concerne son adoption, ni en ce qui concerne la procédure. L'article 55 vise une situation aiguë, dans laquelle la sécurité routière exige une action urgente, qui consiste à écarter de la circulation un conducteur présentant un comportement dangereux et, partant, à protéger le public. Ces circonstances ne sont pas présentes lors de l'application de l'article 56. Selon le prévenu, le législateur est également conscient de la différence entre les deux situations puisqu'il a prévu une procédure contradictoire en cas de prorogation de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire, alors qu'en cas de retrait immédiat du permis de conduire le procureur du Roi peut décider immédiatement, sans entendre le conducteur en cause.

Selon le prévenu devant le juge *a quo*, rien ne peut justifier, compte tenu des objectifs de la loi, que le ministère public puisse prendre la décision de proroger la mesure de retrait immédiat du permis de conduire ou de la proroger une seconde fois, sans qu'un contrôle judiciaire préalable soit prévu. Il s'est toujours écoulé nécessairement une période de 15 jours avant qu'il puisse être fait application de l'article 56, alinéa 2, 1°, et il n'est donc plus question d'une quelconque nécessité d'intervenir immédiatement. Le prévenu devant le juge *a quo* renvoie à cet égard à la procédure en matière de détention préventive, par laquelle le prévenu peut être privé de liberté pour une courte durée, après quoi la prolongation de cette mesure et la prorogation supplémentaire doivent être contrôlées par une instance judiciaire.

Le prévenu devant le juge *a quo* considère dès lors que la prorogation du retrait immédiat du permis de conduire et la prorogation supplémentaire de ce retrait doivent être considérées comme des sanctions pénales, puisqu'il n'est plus question de nécessité urgente et que le but de punir est bien présent. Il estime être conforté dans cette interprétation par le prescrit de l'article 57, en vertu duquel la durée du retrait du permis de conduire doit être imputée sur la durée de la déchéance du droit de conduire fixée par le juge. Dans la pratique, ceci a pour effet que le juge de police prononce très souvent une interdiction de conduire pour la période qui correspond à la mesure de retrait immédiat du permis de conduire. Compte tenu de la qualification juridique, de la nature et de la gravité de la peine, la mesure visée à l'article 56, alinéa 2, 1°, revêt, selon lui, un caractère pénal manifeste. Les garanties visées à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme devraient par conséquent s'y appliquer.

A.5.2. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres rappelle que la circonstance que la durée de la mesure de sécurité temporaire de retrait immédiat du permis de conduire normalement prévue soit prolongée ne signifie pas que cette mesure revête un autre caractère et se transforme en une sanction pénale au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Conseil des ministres n'est pas d'accord avec la thèse selon laquelle la prorogation de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire ne favoriserait plus la sécurité routière : lors de l'application de la disposition en cause aussi, le ministère public dispose d'une liberté d'appréciation pour déterminer, au cas par cas et compte tenu de toutes les circonstances de la cause, si l'infraction grave de roulage est d'une nature telle qu'il se justifie, pour le maintien de la sécurité routière, que la mesure de retrait temporaire du permis de conduire soit prorogée. La décision de prorogation de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire est donc toujours inspirée, elle aussi, par le souhait de favoriser la sécurité routière sur les routes belges et d'écarter temporairement, à cette fin, les conducteurs dangereux, dans l'attente d'une décision judiciaire.

Le Conseil des ministres souligne ensuite qu'il ressort de l'article 57 de l'arrêté royal du 16 mars 1968 que ce n'est que dans des cas bien spécifiques que la durée du retrait est imputée sur la durée de la déchéance temporaire du droit de conduire imposée par le juge. Le Conseil des ministres cite en outre un arrêt de la Cour de cassation du 19 mars 2002 dans lequel il est dit que la disposition de l'article 57 ne change rien au fait que la mesure de retrait immédiat du permis de conduire ne constitue pas une peine.

A.6. Il doit en tout cas être constaté, selon le prévenu devant le juge *a quo*, que la procédure prévue à l'article 56 offre des garanties insuffisantes, ce qui, en soi, constitue déjà une violation du principe d'égalité. Selon lui, l'impression est donnée qu'il s'agit d'une sanction pénale : puisque le prévenu est convoqué par le procureur du Roi qui a déjà l'intention de prononcer la prorogation et que « la partie qui convoque est également la partie qui décide », il n'existe aucune garantie quant à une décision objective et indépendante. Ceci est vrai aussi en ce qui concerne la procédure : le prévenu doit consulter son dossier et est ensuite interrogé, et un procès-verbal est dressé de cette audition. La décision est ensuite communiquée sans aucune motivation. Il n'existe pas non plus d'obligation à cet égard.

A.7. Puisque la prorogation du retrait immédiat du permis de conduire et le renouvellement de cette prorogation doivent être considérés comme des mesures pénales, le prévenu devant le juge *a quo* estime qu'il est porté atteinte au principe général du droit « *non bis in idem* ».

A.8. Enfin, le prévenu devant le juge *a quo* dénonce le fait qu'il n'existe aucune procédure permettant de mettre à néant les effets de la prorogation d'une mesure de retrait immédiat du permis de conduire et du renouvellement de cette prorogation imposés à tort, alors que cela est prévu dans d'autres cas. Il souligne que, dans la pratique, le tribunal prononce en principe toujours une peine égale à la durée totale de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire, en sorte que l'argument selon lequel l'article 1382 du Code civil permettrait au prévenu de réduire à néant les effets d'un retrait illégitime est inopérant dans la pratique.

A.9.1. Le prévenu devant le juge *a quo* conclut que, compte tenu de la nature de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire, la prorogation de celle-ci et le renouvellement de cette prorogation ne peuvent plus être considérés comme des mesures de protection. Du fait qu'aucune « transaction » n'est possible, qu'il n'est pas possible de limiter le retrait à certaines catégories et qu'il n'est pas possible de moduler la mesure en tenant compte des circonstances individuelles comme c'est le cas devant le juge pénal, il existe une différence de traitement injustifiée.

A.9.2. Le Conseil des ministres fait observer dans son mémoire en réponse que la question préjudicielle n'évoque pas le problème de la transaction ni celui de la modulation de la mesure. Le Conseil des ministres renvoie du reste, à cet égard, à l'arrêt n° 105/2001, considérants B.6.1 à B.6.3.

A.10. Dans son mémoire en réponse, le prévenu devant le juge *a quo* répète que la prorogation de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire constitue bien une sanction pénale, compte tenu de la gravité de la mesure, de la période de 15 jours déjà écoulée avant cette prorogation et de l'absence de toute nécessité d'agir immédiatement afin de favoriser la sécurité routière. Il souligne que les arrêts cités par le Conseil des ministres concernaient toujours l'article 55 de l'arrêté royal du 16 mars 1968. Selon lui, la mesure en cause a

bien pour but de punir. Il estime qu'à supposer même que la prorogation de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire puisse malgré tout être considérée comme une mesure de sécurité, il ne se justifie pas qu'une telle mesure puisse être prise par le ministère public, compte tenu de la période préalable de 15 jours qui s'est écoulée et de l'absence d'urgence. Il est clairement question ici d'un défaut de proportionnalité et d'une violation du principe d'égalité.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 56, alinéa 2, 1°, des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968 (dénommées ci-après « loi sur la circulation routière »), lequel, avant sa modification par l'article 25 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, disposait :

« Le permis de conduire ou le document qui en tient lieu peut être restitué par le ministère public qui en a ordonné le retrait, soit d'office, soit à la requête du titulaire.

Il est obligatoirement restitué :

1° après 15 jours, à moins que l'autorité qui a ordonné le retrait ne proroge ce délai pour une nouvelle période de 15 jours, l'intéressé ou son conseil étant à sa demande préalablement entendu; cette décision peut être renouvelée une fois;

[...]. »

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que :

- « une instance non judiciaire » se verrait accorder le pouvoir d'infliger une sanction pénale visée à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, sans qu'il soit satisfait aux garanties juridictionnelles mentionnées dans cette disposition;

- il serait porté atteinte au principe général de droit « *non bis in idem* », puisque la personne à l'égard de laquelle la mesure de retrait immédiat du permis de conduire est prorogée peut encore être condamnée;

- aucune procédure n'aurait été fixée en vue de supprimer les effets d'une prorogation abusive de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire ni en vue d'indemniser l'intéressé.

B.3.1. Sur la base de l'article 55 de 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 conduite, aux conducteurs qui prennent la fuite pour échapper aux constatations utiles, aux conducteurs qui provoquent, à la suite d'une faute grave, un accident de roulage entraînant pour autrui des blessures graves ou la mort 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 le maintien de la sécurité routière justifie le retrait temporaire du permis de conduire.

B.3.2. En vertu de l'article 56 de la loi sur la circulation routière, la mesure de retrait immédiat du permis de conduire est d'application pour une période de 15 jours, sauf si le ministère public qui a ordonné le retrait restitue le permis plus tôt, soit d'office, soit à la requête du titulaire. La même autorité peut prolonger la mesure pour une nouvelle période de

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

B.4.1. 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 poursuite 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). Il ne saurait donc y avoir davantage de violation de la règle *non bis in idem*.

B.4.2. Compte tenu du but de la mesure, qui tend à écarter de la circulation, pour un certain temps, des conducteurs dangereux, il peut se justifier, étant donné la nécessité d'agir sans délai, que, comme la Cour l'a déjà observé dans son arrêt n° 105/2001, le ministère public puisse prendre la mesure initiale sans contrôle judiciaire préalable.

B.5.1. Toutefois, le retrait du permis de conduire pendant 15 jours au maximum et sa prorogation éventuelle pendant deux périodes supplémentaires de 15 jours 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 peut se justifier à l'égard de la décision initiale par la nécessité de décider rapidement, dans l'intérêt de la sécurité routière, et par les conséquences, limitées dans le temps, de la mesure, l'absence de cette possibilité de recours contre la décision qui proroge le retrait d'un deuxième et troisième délai de 15 jours a des effets disproportionnés pour les intéressés, en particulier ceux pour lesquels l'utilisation d'un véhicule est indispensable en vue d'acquérir des revenus professionnels.

B.5.3. Selon le Conseil des ministres, la disposition en cause doit être interprétée en ce sens que la durée du retrait immédiat du permis de conduire est en principe de 15 jours au plus et qu'une prolongation de cette période n'est possible que « dans des circonstances exceptionnelles », qui sont appréciées, cas par cas, par l'autorité qui a initialement ordonné le retrait.

En vertu de la loi sur la circulation routière, le permis de conduire peut être retiré dans les six hypothèses mentionnées à l'article 55. La prolongation de la durée du retrait n'est pas limitée à certains cas ou circonstances et il n'est pas énuméré non plus de critères spécifiques.

B.6. En tant que la disposition en cause ne prévoit pas d'intervention d'un juge ou de recours effectif auprès d'un juge en ce qui concerne la décision par laquelle la mesure de retrait immédiat du permis de conduire est prorogée pour une deuxième ou une troisième période de 15 jours, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.7. Le juge *a quo* demande également si les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés en ce que la loi sur la circulation routière ne prévoit pas d'indemnisation en cas de prorogation injustifiée de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire, comme c'est le cas, par exemple, lors d'une détention préventive inopérante.

B.8.1. Dans le cas particulier d'une détention préventive inopérante de plus de huit jours, une indemnité peut être accordée en équité, conformément à l'article 28 de la loi du 13 mars 1973 relative à l'indemnité en cas de détention préventive inopérante. Cette dernière procédure, qui vise à indemniser le préjudice causé par une privation de liberté, concerne une situation qui n'est pas comparable au retrait du permis de conduire.

B.8.2. L'Etat peut être tenu pour responsable, sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil, du dommage causé par la faute d'un membre du ministère public.

Il n'y a donc pas de différence de traitement entre les personnes à l'égard desquelles la mesure de retrait immédiat du permis de conduire est indûment prorogée, et qui subissent de ce fait un dommage, et les autres personnes qui subissent un dommage causé par la faute d'une autorité, en sorte que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 56, alinéa 2, 1°, de la loi sur la circulation routière, avant sa modification par l'article 25 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il n'est pas prévu d'intervention d'un juge ou de recours effectif auprès d'un juge en ce qui concerne une décision de prolongation de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire pour une deuxième ou une troisième période de 15 jours.

- La même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il n'est pas prévu d'indemnisation en cas de prolongation indue de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, 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