

Numéros du rôle : 3251 à 3276, 3287 à
3315, 3319 à 3330, 3333, 3334, 3339 à
3358, 3366 à 3411, 3413 à 3443, 3445
à 3471, 3476, 3477, 3478, 3485 à 3578,
3582 à 3629, 3633 à 3636, 3641 et
3651 à 3672

Arrêt n° 137/2005
du 19 juillet 2005

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 29 des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968, tel qu'il a été remplacé par l'article 6 de la loi du 7 février 2003, posées par les Tribunaux de police de Marche-en-Famenne, de Bruxelles et de Verviers.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a. Par vingt-six jugements du 20 décembre 2004 en cause du ministère public contre différents prévenus, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 24 décembre 2004, le Tribunal de police de Marche-en-Famenne a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 6 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, remplaçant l'article 29 des lois relatives à la police de la circulation routière coordonnées le 16 mars 1968, viole-t-il les articles 12, alinéa 2, ou 14 de la Constitution, en ce qu'il délègue au Roi le pouvoir de désigner, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les infractions qui entrent dans chacune des trois catégories d'infractions graves visées au premier paragraphe dudit article 29 ? ».

b. Par quarante et un jugements des 7, 8, 9, 10, 13, 14 et 15 décembre 2004 en cause du ministère public contre différents prévenus, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage les 7 et 10 janvier 2005, le Tribunal de police de Bruxelles a posé la même question préjudicielle.

c. Par deux jugements du 8 décembre 2004 en cause du ministère public contre différents prévenus, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 14 janvier 2005, le Tribunal de police de Verviers a posé la même question préjudicielle.

d. Par vingt jugements du 10 janvier 2005 en cause du ministère public contre différents prévenus, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 18 janvier 2005, le Tribunal de police de Marche-en-Famenne a posé la même question préjudicielle.

e. Par quarante-six jugements du 17 janvier 2005 en cause du ministère public contre différents prévenus, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 31 janvier 2005, le Tribunal de police de Marche-en-Famenne a posé la même question préjudicielle.

f. Par trente et un jugements des 16, 17, 22 et 24 décembre 2004 en cause du ministère public contre différents prévenus, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 1er février 2005, le Tribunal de police de Bruxelles a posé la même question préjudicielle.

g. Par vingt-sept jugements des 8, 15, 16, 20, 23 et 24 décembre 2004 en cause du ministère public contre différents prévenus, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 2 février 2005, le Tribunal de police de Bruxelles a posé la même question préjudicielle.

h. Par trois jugements des 11 et 19 janvier 2005 en cause du ministère public contre différents prévenus, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage les 7 et 10 février 2005, le Tribunal de police de Verviers a posé la même question préjudicielle.

i. Par nonante-quatre jugements des 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 27 et 31 janvier 2005 en cause du ministère public contre différents prévenus, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 17 février 2005, le Tribunal de police de Bruxelles a posé la même question préjudicielle.

j. Par quarante-huit jugements des 4, 6, 7, 11, 13, 14, 20, 27 et 28 janvier 2005 en cause du ministère public contre différents prévenus, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 21 février 2005, le Tribunal de police de Bruxelles a posé la même question préjudicielle.

k. Par cinq jugements des 25 janvier et 2 février 2005 en cause du ministère public contre différents prévenus, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage les 24 février et 7 mars 2005, le Tribunal de police de Verviers a posé la même question préjudicielle.

l. Par vingt-deux jugements des 1er, 2, 3 et 4 février 2005 en cause du ministère public contre différents prévenus, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 11 mars 2005, le Tribunal de police de Bruxelles a posé la même question préjudicielle.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 3251 à 3276, 3287 à 3315, 3319 à 3330, 3333, 3334, 3339 à 3358, 3366 à 3411, 3413 à 3443, 3445 à 3471, 3476, 3477, 3478, 3485 à 3578, 3582 à 3629, 3633 à 3636, 3641 et 3651 à 3672 du rôle de la Cour, ont été jointes.

a) *Dans les affaires n^{os} 3251 à 3276, 3287 à 3315, 3319 à 3330, 3333 et 3334*

Le 19 janvier 2005, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de rendre un arrêt de réponse immédiate.

Des mémoires justificatifs ont été introduits par :

- P.-A. François, demeurant à 1030 Bruxelles, avenue Paul Deschanel 1, dans l'affaire n° 3327;

- M. Klutz, demeurant à 6900 Marche-en-Famenne, place de l'Etang 11/B, dans l'affaire n° 3252.

b) *Dans les affaires n^{os} 3339 à 3358, 3366 à 3411, 3413 à 3443, 3445 à 3471 et 3476*

Le 10 février 2005, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de rendre un arrêt de réponse immédiate.

c) *Dans les affaires n^{os} 3477, 3478, 3485 à 3578, 3582 à 3629 et 3633 à 3636*

Le 3 mars 2005, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de rendre un arrêt de réponse immédiate.

Des mémoires justificatifs ont été introduits par :

- R. Jacobs, demeurant à 1840 Londerzeel, Bloemstraat 53, dans l'affaire n° 3508;
- J. Beaumet, demeurant à 1140 Bruxelles, avenue Artémis 23, dans l'affaire n° 3521;
- B. Mahjouba, demeurant à 1070 Bruxelles, route de Lennik 367, dans l'affaire n° 3554.

d) *Dans les affaires n^{os} 3641 et 3651 à 3672*

Le 23 mars 2005, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les juges-rapporteurs P. Martens et M. Bossuyt ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de rendre un arrêt de réponse immédiate.

Les dispositions de la loi spéciale précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Les Tribunaux de police de Bruxelles, de Marche-en-Famenne et de Verviers sont amenés à se prononcer sur plusieurs faits constitutifs d'infractions, en vertu de l'article 29 des lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière, tel que modifié par l'article 6 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière.

Le Tribunal de police de Marche-en-Famenne relève dans ses jugements que l'article 6 susvisé s'est borné à préciser les peines applicables aux différentes catégories d'infractions graves et ordinaires, sans toutefois classer les infractions dans l'une ou l'autre de ces catégories, laissant le soin au Roi de les déterminer par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Compte tenu de l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'Etat relatif à la disposition incriminée ainsi que de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 13 octobre 2004 posant une question à la Cour

relative à ladite disposition, les juridictions précitées interrogent la Cour sur sa conformité avec les principes de la légalité des poursuites et des peines consacrés par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le prévenu devant le juge *a quo* dans l'affaire n° 3252 relève, dans son mémoire justificatif, que dans son avis du 23 mai 2002 le Conseil d'Etat a fustigé la délégation faite au Roi en estimant que l'habilitation prévue dans le projet de loi était trop large, compte tenu du fait également que les critères devant présider à la classification n'étaient pas repris dans le texte de la loi elle-même mais dans ses seuls motifs.

A l'estime du prévenu, les composantes essentielles de l'incrimination ne sont pas fixées par la loi et il n'est, de ce fait, pas satisfait au principe de légalité contenu à l'article 12, alinéa 2, de la Constitution. Le prévenu renvoie pour le surplus aux conclusions émises par les juges-rapporteurs dans l'affaire le concernant.

A.2. Le prévenu dans l'affaire n° 3327 renvoie également aux conclusions des juges-rapporteurs pour conclure qu'à son estime, la question préjudicielle doit recevoir une réponse positive.

A.3. Le prévenu dans l'affaire n° 3508 rappelle, dans son mémoire justificatif, l'objectif poursuivi par le législateur lors de l'adoption de la loi du 7 février 2003. Il insiste également sur l'impossibilité matérielle invoquée alors par l'auteur de la loi de catégoriser huit cents infractions dans le texte de la loi lui-même. Tant la section de législation du Conseil d'Etat que les sénateurs ont toutefois dénoncé la trop large habilitation faite au Gouvernement en la matière. Enfin, le prévenu dans l'affaire précitée cite l'arrêt de la Cour n° 114/98 du 18 novembre 1998 pour conclure qu'une réponse identique devrait être apportée en l'espèce.

A.4. Le conseil du prévenu dans l'affaire n° 3521 mentionne dans son mémoire justificatif l'arrêt rendu par la Cour le 2 février 2005 en réponse à la question préjudicielle posée par la Cour de cassation. Il soutient que la motivation de l'arrêt est étonnante et que les textes législatifs ne peuvent être interprétés de façon large. Il manifeste, en conséquence, son souhait de voir la jurisprudence évoluer sur cette question.

- B -

B.1. Les juges de renvoi invitent la Cour à se prononcer sur la violation éventuelle des articles 12, alinéa 2, ou 14 de la Constitution, par l'article 6 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, remplaçant l'article 29 des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968, en ce qu'il délègue au Roi le pouvoir de désigner, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les infractions qui entrent dans chacune des trois catégories d'infractions graves visées au paragraphe 1er dudit article 29.

B.2. L'article 29, § 1er, précité dispose :

« Les infractions graves de troisième degré aux règlements pris en exécution des présentes lois coordonnées, spécialement désignées comme telles par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sont punies d'une amende de 100 euros à 500 euros et d'une déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur de huit jours au moins à cinq ans au plus.

Les infractions graves de deuxième degré aux règlements pris en exécution des présentes lois coordonnées, spécialement désignées comme telles par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sont punies d'une amende de 50 euros à 500 euros.

Les infractions graves de premier degré aux règlements pris en exécution des présentes lois coordonnées, spécialement désignées comme telles par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sont punies d'une amende de 50 euros à 250 euros ».

L'article 12 de la Constitution prévoit :

« La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

[...] ».

Quant à l'article 14 de la Constitution, il énonce :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

B.3. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et dans quelle forme des poursuites pénales sont possibles, d'autre part, d'adopter la loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

B.4. Les dispositions constitutionnelles précitées ne vont toutefois pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de la poursuite et de la sanction. Une délégation conférée au Roi n'est pas contraire au principe de légalité en matière pénale pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

B.5. La disposition en cause fait partie de la loi relative à la police de la circulation routière (ci-après dénommée la loi relative à la circulation routière), coordonnée par l'arrêté royal du 16 mars 1968. Il s'agit d'une loi-cadre qui fixe dans ses trois premiers titres les principes de base en matière de police de la circulation routière, de signalisation et de permis de conduire et qui en l'espèce confère au Roi, et pour certains aspects à d'autres autorités, le pouvoir de préciser ces règles.

Sur la base de cette habilitation, le Roi a arrêté le règlement général sur la police de la circulation routière par l'arrêté royal du 1er décembre 1975. C'est dans ce règlement que sont réglés de manière détaillée la circulation sur la voie publique et l'usage de celle-ci par les piétons, les véhicules, ainsi que les animaux de trait, de charge ou de monture et les bestiaux.

Les infractions à ce règlement sont sanctionnées pénalement par l'article 29 de la loi relative à la circulation routière, qui fait partie du chapitre II (« Infractions aux règlements ») du titre IV de cette loi.

B.6. L'article 29, § 1er, de la loi relative à la circulation routière instaure trois catégories d'infractions graves aux règlements pris en exécution de cette loi et fixe pour chacune de ces catégories les peines minimums et maximums. Les infractions graves du troisième degré sont à cet égard sanctionnées plus lourdement que celles du deuxième degré, lesquelles sont à leur tour sanctionnées plus lourdement que celles du premier degré.

Le Roi est chargé de désigner, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les infractions graves qui relèvent respectivement des troisième, deuxième ou premier degrés.

En vertu de l'article 29, § 2, alinéa 1er, les autres infractions aux règlements pris en exécution de la loi relative à la circulation routière sont punies d'une amende de 10 à 250 euros.

B.7. La disposition en cause s'abstient de fixer les critères qui doivent permettre au Roi d'opérer la distinction qu'Il est habilité à faire, de telle sorte qu'elle Lui délègue une compétence sans indiquer les éléments essentiels sur la base desquels elle doit s'exercer. Cette méthode est d'autant moins admissible que la section de législation du Conseil d'Etat avait souligné qu'« il appartient au législateur de fixer les éléments essentiels permettant de répartir les infractions graves entre chacune des trois catégories » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1915/001, p. 42), que des critères ont été décrits dans les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1915/001, pp. 9 à 11; DOC 50-1915/006, pp. 8 et 9, p. 63, et annexe I, pp. 107 à 109) et qu'un amendement avait proposé de les inscrire dans la loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1915/005, pp. 3 et 4).

B.8. Il s'ensuit que la disposition en cause pourrait ne pas satisfaire aux exigences constitutionnelles rappelées en B.3 et B.4.

B.9. Il convient toutefois d'examiner si cette constatation doit, en l'espèce, amener la Cour à répondre affirmativement aux questions préjudicielles.

Une telle réponse, non seulement tiendrait en échec les nombreuses poursuites intentées, mais elle rendrait aussi impossible, pendant un délai indéterminé, toute poursuite effectuée en application des dispositions en cause, au mépris de l'objectif de « réduire de 33 % le nombre de tués sur les routes à l'horizon 2006, et de 50 % à l'horizon 2010 comme le préconise la Commission européenne » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1915/001, p. 6).

B.10. Cet objectif du législateur ne peut se réaliser que par des mesures qui nécessitent une évaluation et une adaptation permanentes, annoncées dans les travaux préparatoires. C'est ainsi qu'une « politique coordonnée sera suivie par la Commission fédérale pour la sécurité

routière qui sur base de l'évolution des indicateurs divers fera des propositions au Comité interministériel pour la Sécurité routière », lequel « adoptera des choix politiques qui seront ensuite traduits en dispositions par l'Etat fédéral et les régions, chacun selon leurs compétences » (*ibid.*). Cette action s'accompagnerait d'un « plan d'action de la police fédérale et du ministre de l'Intérieur », afin « d'augmenter de 10 % les contrôles » (*Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50-1915/006, p. 8*). La classification des infractions devrait permettre « de déterminer les critères structurant l'action des parquets, qui pourront soit renvoyer l'affaire devant le tribunal, soit proposer une transaction ou une mesure de médiation » (*ibid.*). Le ministre de l'Intérieur serait « également habilité à rédiger des directives contraignantes à l'attention des zones de police » (*ibid.*, p. 10).

B.11. De tels objectifs peuvent expliquer que, dans un premier temps, et afin de permettre l'adaptation des mesures aux nécessités révélées par l'évaluation de leur application, une délégation au pouvoir exécutif ait été considérée comme « un instrument plus flexible pour tenir compte des évolutions qui se produisent » (*ibid.*, p. 66).

B.12. En outre, la loi elle-même détermine le minimum et le maximum des peines applicables aux infractions de chaque catégorie et la mission confiée au Roi concerne non pas la création de nouvelles incriminations mais le classement de celles qui existent déjà.

B.13. Compte tenu, d'une part, de ce que les dispositions en cause doivent permettre d'atteindre progressivement un objectif que le législateur s'est fixé, en respectant les échéances mentionnées en B.9, d'autre part, de ce que la technicité de la matière, la multiplicité des infractions qu'elle comporte et la nécessité de pouvoir les adapter à l'évolution du trafic routier, peuvent expliquer le recours à des dispositions réglementaires en raison de leur souplesse, et, enfin, de ce que le législateur, qui a opté pour une aggravation de la répression, doit pouvoir permettre au pouvoir exécutif de procéder à des adaptations en fonction des résultats obtenus, il peut être admis que la première phase de la réforme instaurée par la loi en cause ait fait l'objet de la délégation critiquée.

B.14. De tels éléments ne pourraient toutefois justifier que la classification des infractions en matière de circulation routière échappe à l'avenir au débat parlementaire. Il incombe au législateur d'inscrire, fût-ce en termes généraux, dans la loi elle-même, dès sa prochaine modification, les critères en fonction desquels doit se faire la répartition entre les catégories d'infractions selon leur gravité.

B.15. Sous la réserve indiquée en B.14, les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 29, § 1er, des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968, remplacé par l'article 6 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, ne viole pas les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 19 juillet 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior