

Numéro du rôle : 4018
Arrêt n° 60/2007 du 18 avril 2007

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 38, § 4, dernier alinéa, et 47, alinéa 1er, des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968, posée par le Tribunal de première instance de Termonde.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, 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 31 mai 2006 en cause du ministère public contre Hugo De Winne, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 30 juin 2006, le Tribunal de première instance de Termonde a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 38, § 4, (dernier alinéa) et 47, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, lus séparément ou conjointement, violent-ils les articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, combinés avec l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que (ou lus en ce sens que) ces dispositions subordonnent obligatoirement la réintégration dans le droit de conduire à la réussite préalable d'examens médicaux et psychologiques et ne fixent aucun délai pour procéder à ces examens, de sorte que la déchéance du droit de conduire peut être beaucoup plus longue que le délai prononcé par le juge et peut même être perpétuelle si aucun examen n'est organisé ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Hugo De Winne, demeurant à 9260 Wichelen, Kapelstraat 8;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 11 janvier 2007 :

- ont comparu :
 - . Me I. Rogiers, avocat au barreau de Termonde, pour Hugo De Winne;
 - . Me P. De Maeyer, qui comparaisait également *loco* Me E. Jacobowitz, avocats au barreau de Bruxelles, 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*

Par jugement du Tribunal de police de Termonde du 14 octobre 2005, H. De Winne a été condamné au paiement d'une amende, avec sursis partiel à l'exécution, ainsi qu'à une déchéance du droit de conduire d'une durée de trente jours pour avoir, entre autres, conduit en état d'ivresse.

La réintégration dans le droit de conduire a été subordonnée à la réussite d'un examen médical et d'un examen psychologique. Ces examens devaient être passés dans les deux mois suivant la notification par le ministère public au Service public fédéral Mobilité et Transports, à peine de déchéance.

Le ministère public a interjeté appel de ce jugement. Il ressort du jugement de renvoi que ce ne sont pas (ou plus) les préventions qui sont contestées, mais bien la constitutionnalité des examens en vue de la réintégration dans le droit de conduire.

A la demande de H. De Winne, le Tribunal correctionnel de Termonde pose la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1. La partie défenderesse devant le juge *a quo* souligne tout d'abord que l'article 38, § 4, de la loi sur la circulation routière oblige le juge à subordonner la réintégration dans le droit de conduire à la réussite d'examens médicaux et psychologiques, alors que l'article 47, alinéa 1er, de la loi précitée énonce que le droit de conduire n'est réintégré qu'à partir du moment où le condamné a satisfait aux examens imposés. Or, les services qui doivent faire passer les examens manquent d'effectifs, avec pour conséquence l'écoulement d'un délai plus long que l'interdiction de conduire infligée avant que la personne retrouve son droit de conduire. Le « Vlaamse Ombudsdienst » (service de médiation flamand) a lui aussi déjà signalé ce problème dans son rapport annuel 2005. Aussi le Juge de police de Termonde a-t-il déclaré explicitement dans son jugement du 14 octobre 2005 que H. De Winne doit pouvoir passer les examens médicaux et psychologiques dans le délai de deux mois suivant la notification du jugement précité par le ministère public au service Déchéance du Service public fédéral Mobilité et Transports, et ce à peine de forclusion.

A.2. La partie défenderesse devant le juge *a quo* dénonce une violation, par l'article 38, § 4, de la loi sur la circulation routière et par l'article 47, alinéa 1er, de la même loi, lus séparément ou conjointement, des articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, combinés avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.3.1. Dans une première branche, la partie défenderesse devant le juge *a quo* estime que les articles 38, § 4, et 47, alinéa 1er, de la loi sur la circulation routière violent le principe de légalité en matière pénale au motif que les dispositions en cause permettent au pouvoir exécutif d'aggraver la peine. En effet, l'article 47, alinéa 1er, de la loi sur la circulation routière dispose que celui qui a été frappé d'une déchéance du droit de conduire et qui a été soumis à un examen ne peut conduire le véhicule, même lorsque la déchéance prononcée a pris fin, qu'à la condition d'avoir satisfait à l'examen imposé. Il n'est nulle part prévu de délai dans lequel les examens doivent pouvoir être passés, de sorte qu'il est en principe possible que le condamné ne soit jamais invité à passer les examens et qu'il ne puisse donc plus jamais conduire. De surcroît, le principe de légalité exige également que l'intéressé sache quelle est la peine (maximum) qu'il peut se voir infliger pour la commission d'une infraction spécifique, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Selon la partie défenderesse devant le juge *a quo*, c'est l'article 47, alinéa 1er, de la loi sur la circulation routière qui permet l'aggravation de la peine et qui viole donc le principe de légalité en matière pénale. L'article 38, § 4, serait également inconstitutionnel dès lors qu'il oblige le juge à subordonner la réintégration dans le droit de conduire à la réussite des examens, même si le juge constate que cela aboutit dans la pratique à des situations inacceptables.

A.3.2. Dans une deuxième branche, la partie défenderesse devant le juge *a quo* invoque une violation des articles 10 et 11 de la Constitution au motif que les dispositions en cause, contrairement aux autres peines du Code pénal, sont imprévisibles non seulement pour ce qui concerne le moment de l'exécution mais également pour ce qui concerne le taux de la peine.

A.4.1. Le Conseil des ministres observe tout d'abord que ni la question préjudicielle ni le jugement de renvoi ne précisent pour quelles raisons les articles 38, § 4, dernier alinéa, et 47, alinéa 1er, de la loi sur la circulation routière pourraient violer les articles 10 et 11 de la Constitution. Dès lors, le Conseil des ministres ne répondra à la question préjudicielle qu'à la lumière d'une éventuelle violation du principe de légalité.

A.4.2. Le Conseil des ministres estime que ce n'est pas l'interdiction pénale qui est mise en cause mais uniquement la peine elle-même, de sorte que seul l'article 14 et non l'article 12 de la Constitution doit être impliqué dans l'examen. La Cour apprécie les délégations au Roi sur la base de certains critères (voy., par exemple, les arrêts n^{os} 27/2005 et 137/2005), à savoir que l'habilitation doit être suffisamment précise et porter sur l'exécution des mesures et, enfin, que le législateur doit fixer préalablement les éléments essentiels des mesures. A l'estime du Conseil des ministres, il serait satisfait à ces critères.

Le caractère obligatoire de l'examen médical et de l'examen psychologique est clairement prévu par l'article 38, §§ 3 et 4, de la loi sur la circulation routière. Les articles 46 et 47, alinéa 2, de la loi sur la circulation routière habilite uniquement le Roi à fixer les formalités qui doivent être remplies en ce qui concerne l'exécution des déchéances du droit de conduire, d'une part, ainsi que l'organisation et les modalités de cet examen, d'autre part.

A.4.3. Pour autant que nécessaire, le Conseil des ministres observe encore que la partie défenderesse devant le juge *a quo* se trompe lorsqu'elle affirme que rien n'a été prévu quant à l'exécution des examens, de sorte que la déchéance du droit de conduire pourrait durer à tout jamais au cas où des examens ne seraient pas organisés. Bien qu'un délai précis ne soit pas fixé, l'article 69 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire fait apparaître que la position de la partie défenderesse est inexacte.

Le Conseil des ministres souligne qu'en cas d'inaction de l'administration ou de l'organisme chargé d'organiser les examens, l'intéressé dispose de toutes les voies de recours du droit commun prévues par la loi pour exiger une exécution rapide des examens requis (article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et article 584 du Code judiciaire).

A.5.1. Dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse devant le juge *a quo* fait valoir qu'il ne saurait être question en l'espèce d'une délégation au Roi juridiquement valable, comme l'affirme le Conseil des ministres. La délégation donnée par les articles 46 et 47 est d'une nature purement formelle, en ce sens que le Roi ne peut fixer que les formalités relatives à l'exécution de la déchéance et à l'organisation des examens, mais il n'y a pas de délégation pour prolonger indéfiniment la peine.

A.5.2. Contrairement au Conseil des ministres, la partie défenderesse devant le juge *a quo* estime que la peine de la déchéance présente bel et bien un caractère infini.

Il convient d'abord d'observer que l'article 69 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, dont se prévaut le Conseil des ministres, vient d'être instauré par l'article 3 de l'arrêté royal du 8 mars 2006 modifiant l'arrêté royal précité. Cette instauration est la conséquence directe du jugement rendu le 15 octobre 2005 par le Juge de police de Termonde, contre lequel il est actuellement interjeté appel dans la présente instance principale.

De plus, le Conseil des ministres reconnaît lui-même que l'article 69 ne prévoit aucun délai dans lequel les examens doivent être organisés ni même aucune obligation.

La partie défenderesse devant le juge *a quo* estime par ailleurs que la référence faite par le Conseil des ministres à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et à l'article 584 du Code judiciaire comme moyen de pression contre l'inaction de l'autorité n'est pas correcte. En effet, l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne peut être réputé applicable dès lors que l'administration « n'est pas ' tenue de statuer ' ». De même, le juge des référés ne saurait offrir de solution dès lors que le condamné n'a pas le droit subjectif d'exiger que les examens soient organisés à un moment déterminé. Et même si le condamné avait un droit subjectif, le fait est qu'une procédure en référé peut également durer plusieurs mois.

Enfin, la partie défenderesse devant le juge *a quo* estime que la circonstance que le Conseil des ministres doive lui-même renvoyer à un arrêté royal implique une reconnaissance du fait que la loi elle-même permet une aggravation de la peine et, en outre, cet arrêté peut à tout moment être abrogé par le pouvoir exécutif.

A.6.1. Le Conseil des ministres répète qu'il y a seulement lieu d'examiner une éventuelle violation du principe de légalité inscrit aux articles 12 et 14 de la Constitution, à l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le fait que la partie défenderesse devant le juge *a quo* estime dans son mémoire devoir discerner une différence de traitement entre « d'une part, les peines qui ont une certaine durée et, d'autre part, les autres peines » n'est pas suffisant pour déclarer recevable la question préjudicielle en ce qui concerne l'éventuelle violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.6.2. Selon le Conseil des ministres, le contenu du mémoire de la partie défenderesse devant le juge *a quo* n'enlève rien à la position du Conseil des ministres. La partie défenderesse devant le juge *a quo* aborde uniquement un problème d'exécution correcte de la loi. Il ne s'agit pas là d'un problème de constitutionnalité de la loi.

Les dispositions en cause doivent être lues en ce sens que l'organisme compétent pour faire passer les examens requis par la loi doit organiser ces examens à temps afin que l'intéressé ne soit pas privé du droit de conduire plus longtemps que ce qui a été imposé par le juge répressif. Si l'organisme manque à ses obligations, c'est lui-même ou l'autorité qui est responsable de l'éventuel dommage qui en découle.

Enfin, le Conseil des ministres répète que le droit de conduire doit être considéré, à son estime, comme un droit subjectif, de sorte qu'une entrave irrégulière à ce droit peut être attaquée devant le juge civil, le cas échéant en référé. Même en l'absence de droit subjectif, il est toujours possible de saisir un juge, à savoir le Conseil d'Etat.

- B -

B.1. Le juge *a quo* invite la Cour à se prononcer sur l'éventuelle violation des articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, combinés avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par les articles 38, § 4, dernier alinéa, et 47, alinéa 1er, des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968 (ci-après : « loi relative à la circulation routière »), lus séparément ou conjointement, en ce que ces dispositions subordonnent obligatoirement la réintégration dans le droit de conduire à la réussite préalable d'examens médicaux et psychologiques et ne fixeraient aucun délai pour procéder à ces examens « de sorte que la déchéance du droit de conduire peut être beaucoup plus longue que le délai prononcé par le juge et peut même être perpétuelle si aucun examen n'est organisé ».

B.2.1. L'article 38, § 4, dernier alinéa, précité, avant sa modification par l'article 10, 7°, de la loi du 20 juillet 2005 modifiant les lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière, énonçait :

« En cas d'infraction aux articles 30, § 1er, 3°, 35, 36 ou 37bis, § 2, la réintégration dans le droit de conduire doit être subordonnée à la réussite des examens visés au § 3, 3° et 4° ».

B.2.2. L'article 47, alinéa 1er, précité énonce :

« Quiconque a été frappé d'une déchéance du droit de conduire après le 25 mai 1965 et a été soumis à un examen théorique, pratique, médical ou psychologique ne peut, lorsque cette déchéance a pris fin, conduire un véhicule de l'une des catégories visées à la décision de déchéance, qu'à la condition d'avoir satisfait à l'examen imposé ».

B.2.3. Les dispositions en cause font partie de la loi relative à la circulation routière. Il s'agit d'une loi-cadre qui fixe dans ses trois premiers titres les principes de base en matière de police de la sécurité 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.

Au sujet de la réintégration dans le droit de conduire, l'article 47, alinéa 2, de la loi relative à la circulation routière énonce :

« Le Roi arrête l'organisation et les modalités de cet examen et fixe le taux de redevances à percevoir au profit de l'Etat ou des organismes agréés pour en couvrir les frais ».

Sur la base de cette habilitation, le Roi, par arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, a fixé l'organisation et les modalités de ces examens.

Quant à la recevabilité de la question préjudicielle

B.3.1. Le Conseil des ministres observe que ni la question préjudicielle ni le jugement de renvoi ne précisent pour quelles raisons l'article 47, alinéa 1er, de la loi relative à la circulation routière violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, de sorte qu'il n'y a lieu de répondre à la question qu'à la lumière d'une éventuelle violation du principe de légalité en matière pénale.

B.3.2. Le contrôle des normes législatives au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, qui est confié à la Cour, exige qu'une catégorie déterminée de personnes dont la discrimination éventuelle est alléguée fasse l'objet d'une comparaison pertinente avec une autre catégorie.

B.3.3. Il ressort à suffisance des motifs du jugement de renvoi et du mémoire de la partie défenderesse devant le juge *a quo* que cette dernière se plaint de ne pas jouir des droits fondamentaux garantis notamment par les articles 12 et 14 de la Constitution. Ce faisant, elle se compare implicitement mais nécessairement à l'ensemble des personnes qui jouissent de ces droits.

B.4. L'exception du Conseil des ministres est rejetée.

B.5. La question préjudicielle étant relative à la durée de la déchéance du droit de conduire infligée par le juge pénal, la Cour doit exercer son contrôle au regard de l'article 14 de la Constitution, qui dispose :

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

La Cour doit également tenir compte de l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui dispose :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ».

Enfin, elle doit avoir égard à l'article 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui contient des dispositions analogues à celles de l'article 7.1 précité de la Convention européenne.

B.6. L'article 14 de la Constitution attribue au pouvoir législatif la compétence d'adopter la loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée. Ce faisant, il garantit à tout citoyen qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Il découle également des dispositions précitées que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de connaître, au moment où il adopte un comportement, la peine encourue lorsque ce comportement est punissable.

Ces dispositions entendent ainsi exclure tout risque d'intervention arbitraire de la part du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire dans l'établissement et l'application des peines.

B.7. L'article 47, alinéa 1er, de la loi relative à la circulation routière ne viole pas les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées en ce qu'il ne fixe aucun délai pour procéder aux examens. En effet, le délai de déchéance du droit de conduire qui, en vertu des articles 37*bis*, § 2, et 38, § 1er, de la même loi, est fixé par le juge, implique que le prévenu qui est déchu du droit de conduire doit avoir la possibilité de se soumettre à ces examens avant l'expiration de ce délai. Si tel n'est pas le cas, l'allongement du délai de déchéance serait dû, non au texte de l'article 47, alinéa 1er, précité, mais à une mauvaise application de celui-ci.

B.8.1. Il ne relève pas de la compétence de la Cour d'apprécier si le Roi a excédé Ses pouvoirs en ne fixant pas, dans l'arrêt royal, de délai pour la présentation des examens. Il n'appartient pas davantage à la Cour d'apprécier si les centres d'examen compétents disposent des moyens nécessaires pour organiser les examens dans le délai fixé par le juge.

B.8.2. L'article 47, alinéa 1er, de la loi relative à la circulation routière ne viole donc pas le principe de légalité en matière pénale.

B.9. L'examen de la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution ne conduit pas à une autre conclusion.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 47, alinéa 1er, des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968, ne viole pas les articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

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 18 avril 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts