

Numéro du rôle : 5020
Arrêt n° 131/2011 du 14 juillet 2011

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 55 et 55bis des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par arrêté royal du 16 mars 1968, posée par le Tribunal de police d'Arlon.

La Cour constitutionnelle,

composée du juge J.-P. Snappe, faisant fonction de président, du président M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge J.-P. Snappe,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 26 août 2010 en cause du ministère public contre R.L., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 1er septembre 2010, le Tribunal de police d'Arlon a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 55 et 55bis de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il est exclu au Juge d'appliquer les dispositions prévues à l'article 38, § 2bis, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière ou celle prévue notamment à l'article 8 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 7 juin 2011 :

- a comparu Me C. Cornet *loco* Me F. Libert, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs F. Daoût et E. De Groot ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

En date du 14 août 2010, R.L. fait l'objet à Arlon d'un contrôle d'alcoolémie qui révèle une concentration d'alcool de 0,75 mg/l d'air alvéolaire expiré. L'intéressé est en état de récidive légale compte tenu du jugement du Tribunal de police d'Arlon du 2 décembre 2009 coulé en force de chose jugée, de sorte que le procureur du Roi décide de retirer immédiatement son permis de conduire pour une durée de 14 jours, jusqu'au 27 août 2010.

R.L. est amené à comparaître devant le Tribunal de police d'Arlon le 25 août 2010 afin de présenter ses moyens de défense concernant la demande de prolongation du retrait immédiat de son permis de conduire intervenu le 14 août 2010. Statuant dans le cadre de cette demande de prolongation, le juge *a quo* décide de saisir la Cour de la question préjudicielle qui lui est soumise en l'espèce.

III. *En droit*

- A -

A.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres commence par exposer l'historique des dispositions en cause en reprenant plusieurs extraits des travaux préparatoires qui ont mené à leur adoption.

A.2. Il relève que la Cour s'est prononcée à trois reprises sur la nature du retrait immédiat du permis de conduire. Ainsi, dans son arrêt n° 105/2001, du 13 juillet 2001, la Cour a conclu que le retrait immédiat du permis de conduire devait être considéré comme une mesure de sécurité temporaire et non comme une sanction pénale. Elle en a déduit que le fait que la réglementation permettant un règlement amiable ou une extinction de l'action publique contre le paiement d'une somme d'argent puisse s'appliquer à la seule déchéance du droit de conduire, et non au retrait immédiat du permis de conduire, était lié étroitement à la mesure considérée qui est pénale dans le premier cas et ne l'est pas dans le deuxième.

Dans son arrêt n° 154/2004, du 22 septembre 2004, la Cour a annulé l'article 25 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière au motif qu'en permettant le retrait immédiat d'un permis de conduire pour une durée maximale de trois mois par le ministère public sans intervention d'un juge, celui-ci emportait des effets disproportionnés et violait, partant, les articles 10 et 11 de la Constitution. La Cour a toutefois rappelé, à l'occasion de cet arrêt, que le retrait immédiat du permis de conduire pouvait, à certaines conditions, être considéré comme une mesure de sécurité temporaire et non comme une sanction pénale. Ce principe a encore été rappelé par l'arrêt de la Cour n° 156/2004 du 22 septembre 2004.

A.3. La Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire *Escoubet c. Belgique*, du 28 octobre 1999, et la Cour de cassation, dans un arrêt du 7 janvier 1998, ont également considéré que le retrait immédiat du permis de conduire ne relevait pas du champ d'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Enfin, dans un arrêt du 1er mars 2006, la Cour de cassation a jugé que, dans l'hypothèse d'une mesure de sûreté, le sursis n'était pas applicable.

A.4.1. En ce qui concerne plus particulièrement la question préjudicielle posée par le juge *a quo*, le Conseil des ministres indique qu'en réalité, celle-ci porte uniquement sur l'éventuelle incompatibilité de l'article 55*bis* de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière avec les articles 10 et 11 de la Constitution. En effet, la question ne porte pas sur la mesure du retrait immédiat du permis de conduire mais sur la procédure de prolongation contenue audit article 55*bis* et sur l'application de mesures d'exécution des peines dans ce cadre. Il en résulterait qu'en ce qu'elle porte sur l'article 55 de la loi du 16 mars 1968, la question n'appellerait pas de réponse.

A.4.2. Le Conseil des ministres soutient que les deux catégories de personnes désignées par la question ne sont pas comparables eu égard à la nature différente des mesures envisagées. Ainsi, tant la Cour de cassation que la Cour européenne des droits de l'homme ont jugé que le retrait immédiat du permis de conduire devait être considéré comme une mesure temporaire de sécurité, soit une mesure administrative adoptée par le ministère public au cas par cas en fonction de son pouvoir d'appréciation, et non comme une sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, contrairement à la déchéance du droit de conduire qui constitue bel et bien une sanction pénale.

Cette différence de traitement ressortirait de la volonté du législateur lui-même, qui a toujours indiqué dans les travaux préparatoires relatifs aux diverses modifications des dispositions en cause qu'il s'agissait d'une mesure de sécurité et non d'une sanction pénale. La différence de nature entre les deux sanctions aurait été confirmée par la jurisprudence de la Cour déjà citée. Or, le point discuté dans la question préjudicielle serait l'inapplicabilité des mesures d'exécution des peines, à savoir le sursis, en application de l'article 8 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, ou encore l'exécution d'une déchéance du droit de conduire uniquement les week-ends et les jours fériés, tel que cela résulte de l'article 38, § 2*bis*, de la loi du 16 mars 1968.

La doctrine confirmerait encore que le retrait du permis de conduire est bien une mesure de sécurité, en dépit de l'imputation de plein droit de la durée de ce retrait sur une déchéance ultérieure du droit de conduire qui fait partie de la peine principale infligée pour le délit commis.

A.5. Compte tenu de ce que les catégories en cause ne seraient pas suffisamment comparables, il conviendrait d'en déduire que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

- B -

B.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 55 et *55bis* des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par arrêté royal du 16 mars 1968 (ci-après : les lois coordonnées) en ce qu'ils ne permettent pas au juge d'appliquer les dispositions prévues à l'article 38, § *2bis*, de la même loi ou à l'article 8 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation.

B.2.1. L'article 55 desdites lois coordonnées dispose :

« Le permis de conduire ou le titre qui en tient lieu peut être retiré immédiatement :

1° dans les cas visés aux articles 60, §§ 3 et 4, et *61ter*, § 1er;

2° si le conducteur a pris la fuite pour échapper aux constatations utiles;

3° si l'accident de roulage, apparemment imputable à la faute grave du conducteur, a entraîné pour autrui des blessures graves ou la mort;

4° si le conducteur ou la personne qui l'accompagne en vue de l'apprentissage est déchu du droit de conduire un véhicule à moteur de la catégorie du véhicule qu'il utilise;

5° si le conducteur a commis une des infractions, visées à l'article 29 et désignées spécialement par le Roi, du deuxième, troisième ou quatrième degré ou si le conducteur a commis un dépassement de la vitesse maximale autorisée de plus de 20 kilomètres par heure dans une agglomération, une zone 30, aux abords d'écoles, dans une zone résidentielle ou une zone de rencontre ou si le conducteur a commis un dépassement de la vitesse maximale autorisée de plus de 30 kilomètres par heure;

6° si le conducteur a commis une infraction à l'article *62bis*.

Si, dans les cas visés par les dispositions reprises au 1° ou au 4°, le conducteur est accompagné d'une personne en vue de l'apprentissage, le permis de conduire dont celle-ci est titulaire peut être retiré immédiatement.

Le retrait immédiat est ordonné par le procureur du Roi. Il ne peut toutefois être ordonné que par le procureur général près la cour d'appel lorsque les faits sont de la compétence de cette cour.

Le conducteur ou la personne qui accompagne, visée par les dispositions reprises au premier alinéa, 1° ou au deuxième alinéa, est tenu de remettre son permis de conduire ou le titre qui en tient lieu sur l'invitation qui lui en est faite par la police, sur réquisition du ministère public qui a ordonné le retrait. A défaut, ce ministère public peut ordonner la saisie du document.

La police communique à l'intéressé quel est le ministère public qui a ordonné le retrait ».

L'article 55*bis* des mêmes lois dispose :

« § 1er. Le procureur du Roi peut requérir une ordonnance de prolongation de retrait d'au maximum trois mois auprès du tribunal de police.

Il y aura au moins un délai de sept jours entre la citation et la comparution.

L'article 146, alinéas 2 et 3, du Code d'instruction criminelle est d'application.

Sans préjudice des dispositions légales, la citation énonce les faits qui sont mis à charge de la personne citée à ce stade de l'instruction.

§ 2. Le tribunal de police statue en séance publique dans les quinze jours suivant la décision de retrait par le ministère public.

L'ordonnance de prolongation de retrait indique de façon précise, mais pouvant être concise, les faits qui sont mis à charge de la personne citée à ce stade de l'instruction et les raisons pour lesquelles le juge prolonge le retrait décidé par le procureur du Roi.

La décision relative aux dépens est réservée afin qu'il puisse être statué en la matière conformément à l'article 162 du Code d'instruction criminelle.

Cette ordonnance de prolongation de retrait n'est susceptible d'opposition que conformément à l'article 187, alinéas 1er à 4, du Code d'instruction criminelle.

L'opposition ne suspend pas l'exécution de la décision de retrait.

§ 3. Le juge de police chargé du traitement au fond n'est pas tenu par les faits tels que décrits au moment de la délivrance de l'ordonnance de prolongation du retrait.

§ 4. Par dérogation au § 1er, le procureur du Roi ou, par délégation, un officier de la police judiciaire peut, au moment du retrait, citer l'auteur de l'infraction à comparaître devant le tribunal de police ou le tribunal correctionnel dans un délai de quinze jours.

Il l'informe de la décision de demander une ordonnance de prolongation du retrait, lui énonce les faits portés à sa charge, lui communique le lieu, la date et l'heure de l'audience du tribunal de police et l'informe qu'il a le droit de choisir un avocat.

Cette notification et cette communication sont mentionnées dans un procès-verbal, dont une copie lui est remise immédiatement.

Cette notification vaut citation à comparaître devant le tribunal de police.

§ 5. Le procureur du Roi peut demander, à charge de l'auteur de l'infraction, une ordonnance de renouvellement de la prolongation de trois mois maximum auprès du tribunal de police.

Il assigne l'intéressé conformément au § 1er, au plus tard quinze jours avant l'expiration du délai de l'ordonnance initiale.

§ 6. Le tribunal de police se prononce en séance publique conformément aux §§ 2 et 3 avant l'expiration de l'ordonnance de prolongation initiale.

§ 7. Par dérogation au § 6 et à condition que le procureur du Roi ait assigné au fond pour la même audience, le tribunal de police peut connaître immédiatement du fond de l'affaire ».

B.2.2. L'article 38, § 2*bis*, des mêmes lois coordonnées dispose :

« Le juge peut ordonner, à l'égard de tout conducteur détenteur d'un permis de conduire ou d'un titre qui en tient lieu, que la déchéance effective sera mise en exécution uniquement :

- du vendredi 20 heures au dimanche 20 heures;
- à partir de 20 heures la veille d'un jour férié jusqu'à 20 heures le jour férié même ».

B.3. Comme le relève le Conseil des ministres, il ressort tant des motifs du jugement rendu par le juge *a quo* que des termes de la question soumise à la Cour que seule est en cause la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 55*bis* des lois coordonnées.

La Cour limite son examen à cette disposition.

B.4. L'article 55 des lois coordonnées vise les hypothèses de retrait immédiat du permis de conduire par le ministère public pour une durée maximum de quinze jours tandis que l'article 55bis de la même loi permet la prolongation d'une telle mesure par le juge de police pendant deux périodes supplémentaires de trois mois au maximum.

B.5.1. 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 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 précité, 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).

B.5.2. Une telle mesure peut, à certaines conditions, être considérée comme une mesure de sûreté temporaire et non comme une sanction pénale. Elle 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 : CEDH, 28 octobre 1999, *Escoubet c. Belgique*).

B.6.1. Par son arrêt n° 154/2004, du 22 septembre 2004, la Cour a annulé l'article 25 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, qui permettait au procureur du Roi de prolonger, à deux reprises pour un délai d'un mois, le retrait du permis de conduire :

« 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.6.2. A la suite de cet arrêt, le législateur a adopté l'article 55*bis* en cause.

Celui-ci trouve son origine dans un amendement n° 73 au projet de loi modifiant la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière, ayant abouti à l'adoption de la loi du 20 juillet 2005 modifiant les lois coordonnées du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière (*Moniteur belge*, 11 août 2005).

Ledit amendement était justifié comme suit :

« Il peut être nécessaire de prolonger le retrait. Il ne semble pas opportun d'énumérer dans la loi les différents cas d'application, mais il est souhaitable que le ministre de la Justice prenne des directives en vue d'en uniformiser l'application, après avoir recueilli l'avis du Collège des procureurs généraux.

L'expression 'siégeant en affaires pénales' porte à confusion. Le juge de police ne prend qu'une mesure de sécurité et ne statue, en ce qui concerne les faits, qu'à titre provisoire.

Eu égard à la brièveté du délai imparti au juge de police pour prendre une décision, la procédure par voie de citation est la seule qui offre à la personne citée les garanties nécessaires en matière de sécurité juridique et de droits de la défense.

Un délai de citation de sept jours semble suffisant, dans la mesure où, en l'espèce, les débats se limitent à l'opportunité d'une telle mesure de sécurité et ne portent pas sur le taux de la peine ni sur la responsabilité civile.

A juste titre, on n'a pas prévu la possibilité d'appel; il semble par contre indiqué de prévoir une possibilité de faire opposition. On ne peut, en effet, exclure que la citation ne soit pas parvenue à la personne citée ou que cette dernière ne pouvait assister à l'audience en raison de circonstances indépendantes de sa volonté.

D'autre part, il est indiqué d'étendre l'application de l'article 146, alinéa 3, du Code d'instruction criminelle aux cas où la poursuite de l'instruction pendant les jours suivants a fourni des indices sérieux qu'une telle prolongation s'impose.

En tout état de cause, le juge doit motiver les raisons qui le poussent à prolonger le retrait du permis de conduire.

Il est superflu d'inscrire à l'article 55*bis* proposé l'obligation de mentionner le lieu, le jour et l'heure de l'audience ainsi que le droit de faire appel à un avocat, dès lors que cette obligation est déjà réglée de manière plus circonstanciée ailleurs dans le Code d'instruction criminelle et dans le Code judiciaire. Il est par contre important de mentionner que les faits sont décrits comme ils se présentent à ce stade de l'instruction. On ne peut, en effet, exclure que la poursuite de l'instruction (par exemple, l'analyse sanguine) ou le décès ultérieur d'une victime d'un accident de la route nécessite une requalification des faits » (*Doc. parl. Chambre, 2004-2005, DOC 51-1428/013, pp. 3 et 4*).

B.7. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 2005 que la mesure qui consiste à prolonger un retrait du permis de conduire vise à écarter de la circulation des conducteurs qui, après l'écoulement du délai de retrait de permis initial, continuent à présenter pour eux-mêmes ou pour d'autres usagers de la route un danger tel qu'il est nécessaire d'agir sans devoir attendre une éventuelle décision juridictionnelle au fond.

B.8. Dans ces circonstances, pareille décision prise par le tribunal de police, qui n'implique aucune décision quant au bien-fondé d'une accusation en matière pénale, doit être considérée comme une mesure de sûreté qui peut justifier, compte tenu de l'objectif qu'elle entend poursuivre, que les conducteurs qui se la voient appliquer soient traités différemment de ceux qui se voient infliger une peine de déchéance du droit de conduire.

En effet, une mesure de sûreté urgente et temporaire peut, pour atteindre son objectif, consister à retirer purement et simplement un permis, tandis que le juge qui prononce une condamnation pénale peut moduler la sanction qu'il inflige en tenant compte de facteurs individuels. Il n'appartient donc pas au juge de police, saisi d'une demande de prolongation du retrait du permis de conduire, de recourir aux modes d'individualisation de la peine.

B.9. Compte tenu de la nature de la mesure en cause, il est raisonnablement justifié que les conducteurs auxquels le tribunal de police impose une prolongation du retrait de permis de conduire ne puissent se voir appliquer les dispositions de l'article 38, § 2*bis*, des lois coordonnées ou de l'article 8 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la

probation, ces dispositions ne pouvant en principe être appliquées que dans le cadre du prononcé d'une sanction pénale. La prolongation du retrait de permis pourrait en effet manquer son objectif si de telles dispositions étaient applicables.

Il n'est, en outre, pas porté atteinte de manière disproportionnée aux droits des conducteurs concernés dès lors que l'ordonnance spécialement motivée de prolongation du retrait du permis de conduire est prise par un juge indépendant et impartial qui apprécie, compte tenu des circonstances de la cause, s'il y a lieu, ou non, de la prononcer.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 55*bis* des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par arrêté royal du 16 mars 1968, ne viole pas les articles 10 et 11 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 constitutionnelle, à l'audience publique du 14 juillet 2011.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

J.-P. Snappe