

Numéro du rôle : 5630
Arrêt n° 52/2014 du 27 mars 2014

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 30, § 3, des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968, posée par le Tribunal correctionnel de Termonde.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 8 mars 2013 en cause du ministère public contre S.Ö. et E.Ö., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 29 avril 2013, le Tribunal correctionnel de Termonde a posé la question préjudicielle suivante :

« Les dispositions de l'article 30, § 3, de l'arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière, insérées par la loi du 7 février 2003, violent-elles les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, interprétées en ce sens que seul le retrait immédiat ordonné par le ministère public en application de l'article 55 de l'arrêté royal précité du 16 mars 1968 est rendu punissable, mais pas le retrait immédiat prolongé par le tribunal de police en application de l'article 55*bis* de l'arrêté royal précité du 16 mars 1968 ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- S.Ö.;
- le Conseil des ministres.

S.Ö. a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 4 mars 2014 :

- ont comparu :
 - . Me J. Heymans *loco* Me C. Mussche et Me J. Meese, avocats au barreau de Gand, pour S.Ö.;
 - . Me A. Poppe *loco* Me E. Jacobowitz, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et T. Giet 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le permis de conduire de S.Ö. (premier prévenu devant le juge *a quo*) lui a été retiré, le 26 juin 2011, pour une période de 15 jours prenant fin le 10 juillet 2011.

Le 27 juin 2011, le ministère public a cité S.Ö. à comparaître le 5 juillet 2011, afin que le Tribunal de police de Termonde statue sur la réquisition de prolongation de ce retrait immédiat du permis de conduire. Par un jugement du 5 juillet 2011, le Tribunal de police a ordonné la prolongation du retrait. Le jugement a été présenté au domicile de S.Ö. le 11 juillet 2011.

E.Ö. (le second prévenu) a communiqué aux fonctionnaires de police, qui ont notifié le jugement que S.Ö. se trouvait en Turquie et était informé du jugement portant la prolongation du retrait. Celle-ci a finalement été notifiée à S.Ö. en personne le 13 août 2011.

Le 7 octobre 2011, il fut constaté que S.Ö. conduisait un véhicule sur la voie publique sans permis de conduire.

S.Ö. et E.Ö. ont été cités par le ministère public à comparaître devant le Tribunal de police; ils ont toutefois été acquittés le 12 octobre 2012.

Le ministère public a fait appel de ce jugement.

Devant le juge *a quo*, S.Ö. observe que l'article 30, § 3, des lois relatives à la police de la circulation routière (ci-après : la loi sur la circulation routière) réprime exclusivement le fait de conduire malgré le retrait immédiat du permis de conduire en application de l'article 55 de la loi sur la circulation routière et non le fait de conduire alors que le retrait du permis de conduire a été prolongé; une interprétation analogique de la loi pénale est toutefois interdite, de sorte qu'il n'existe aucune incrimination et qu'aucune condamnation n'est dès lors possible.

Le ministère public soutient qu'une application par analogie est effectivement possible mais, si une incrimination n'était néanmoins pas possible, il demande au juge *a quo* de poser la question préjudicielle précitée.

III. *Quant au fond*

- A -

A.1. Le premier prévenu devant le juge *a quo*, S.Ö., observe que la question préjudicielle n'appelle aucune réponse parce que celle-ci ne revêt aucune pertinence pour l'affaire. En effet, le juge *a quo* a posé la question après avoir constaté « qu'aucune incrimination explicite n'est effectivement prévue dans la loi sur la circulation routière en vue de réprimer les infractions à l'article 55*bis* de la loi précitée, dès lors que l'article 30, § 3, de cette loi punit uniquement en tant que telles les infractions à l'article 55 de ladite loi ». Ce constat ne peut aboutir qu'à l'acquittement du prévenu même si, en ne réprimant pas les infractions à l'article 55*bis* précité mais bien les infractions à l'article 55, l'article 30, § 3, de la loi sur la circulation routière devait violer le principe d'égalité. En effet, conformément à l'article 2 du Code pénal, à l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 14 de la Constitution, nul ne peut être puni pour un acte qui n'était pas punissable au moment où il a été accompli.

A.2.1.1. Le Conseil des ministres soutient tout d'abord qu'une interprétation conforme à la Constitution de l'article 30, § 3, de la loi sur la circulation routière est possible. En effet, conformément à l'article 14 de la Constitution, à l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le juge ne peut pas décider de manière autonome quelle peine sera infligée; il doit appliquer la loi et infliger la peine que la loi prévoit. Toutefois, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que soit conféré au juge un certain pouvoir d'appréciation dans le cadre de l'application de la loi.

A.2.1.2. Selon le Conseil des ministres, le retrait immédiat du permis de conduire constitue une mesure conservatoire qui vise à écarter le plus tôt possible de la circulation les conducteurs dangereux. Antérieurement, l'article 56 de la loi sur la circulation routière ne fixait aucune limite au retrait. Les délais en question n'ont été instaurés qu'avec l'adoption de l'article 28 de la loi du 18 juillet 1990, et ce afin de prévenir l'arbitraire de la part du ministère public. C'est pourquoi l'article 30, § 3, de la loi sur la circulation routière punit exclusivement l'infraction à l'article 55, puisqu'une infraction à l'article 56 n'était pas possible.

A.2.1.3. Selon le Conseil des ministres, le juge ne peut pas étendre des lois pénales existantes à des faits qui ne constituaient pas des faits punissables auparavant. Le juge pénal peut par contre appliquer la loi pénale à des comportements que le législateur vise implicitement. Ceci à la condition toutefois que la définition légale puisse recouvrir le fait et que la volonté du législateur soit certaine.

L'article 30, § 3, de la loi sur la circulation routière concerne toutes les décisions portant le retrait immédiat du permis de conduire. La décision portant la prolongation trouve son fondement légal dans celle portant le retrait immédiat. Le législateur lui-même l'a confirmé et a reconnu explicitement que la sanction s'applique, de façon générale, au fait de conduire alors que le permis de conduire a été retiré. En outre, il ne peut pas être contesté que le prévenu est conscient du fait que la conduite sans permis de conduire, que celui-ci ait été retiré pour la première fois ou que son retrait ait été prolongé, est interdite et peut dès lors être sanctionnée par la peine prévue à l'article 30, § 3, de la loi sur la circulation routière; l'article précité peut dès lors recevoir une interprétation conforme à la Constitution.

A.2.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que l'article en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution. Eu égard à l'objectif que le législateur poursuit avec les articles 55 et 55bis de la loi sur la circulation routière, à savoir celui de donner la possibilité d'écarter immédiatement les conducteurs dangereux de la circulation, aucune justification ne peut être donnée à l'absence de sanction pénale à l'encontre des personnes qui conduisent un véhicule pendant la prolongation du retrait de leur permis.

A.3.1. Le premier prévenu devant le juge *a quo* estime qu'aucune interprétation conforme à la Constitution n'est possible. Même si le principe de légalité ne s'oppose pas à ce que le juge dispose d'une certaine liberté d'interprétation, cela ne signifie pas que la violation d'une disposition législative puisse être considérée comme punissable, alors que le législateur n'a pas incriminé la violation de cette disposition législative. Le seul fait qu'il s'agirait d'un oubli dû à l'inadvertance du législateur n'y change rien.

Selon le premier prévenu devant le juge *a quo*, le point de vue du Conseil des ministres n'est pas compatible avec la dimension politico-juridique du principe de légalité. Celle-ci entend offrir une protection contre l'action arbitraire de l'autorité publique, qui d'un point de vue historique, a été considérée comme un des défauts majeurs de la procédure pénale. L'incrimination judiciaire reste donc interdite, même s'il pouvait être constaté que le législateur avait bien eu l'intention de punir l'acte en cause mais aurait oublié de le faire par inadvertance.

A.3.2. Quant à la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution, le premier prévenu devant le juge *a quo* estime qu'il n'a pas à prendre position. En effet, le constat que le législateur aurait violé le principe de légalité ne saurait porter préjudice au prévenu. Il peut seulement avoir pour conséquence de permettre aux contrevenants à l'article 55 de la loi sur la circulation routière d'invoquer l'inconstitutionnalité de cette disposition mais non de permettre à l'autorité d'invoquer une inconstitutionnalité afin de punir les contrevenants à l'article 55bis, puisque ceci serait en soi inconstitutionnel.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 30, § 3, des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968 (ci-après : la loi sur la circulation routière), qui dispose :

« Est puni d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 200 euros à 2 000 euros, ou d'une de ces peines seulement, et d'une déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur d'une durée de 3 mois au moins et cinq ans au plus ou à titre définitif, quiconque conduit un véhicule à moteur alors que le permis de conduire exigé pour la conduite de ce véhicule ou le titre qui en tient lieu lui a été retiré immédiatement par application de l'article 55 ».

B.1.2. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 30, § 3, de la loi sur la circulation routière avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, si cette disposition est interprétée comme sanctionnant la conduite sans permis lorsque celui-ci a été retiré immédiatement, conformément à l'article 55 de la loi sur la circulation routière, mais non lorsque le retrait immédiat du permis a été prolongé, conformément à l'article 55bis de cette loi.

B.2.1. Le premier prévenu devant le juge *a quo* estime que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse dès lors qu'elle ne serait manifestement pas utile au juge *a quo* : en l'absence d'incrimination explicite, seul un acquittement pourrait s'ensuivre; en outre, même si la question préjudicielle qui est posée appelait une réponse affirmative, ceci ne pourrait pas, en vertu de l'article 14 de la Constitution, de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 2 du Code pénal, aboutir à la répression pénale d'un acte qui n'était pas punissable au moment où celui-ci a été accompli.

B.2.2. C'est en règle à la juridiction qui interroge la Cour qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige qu'elle doit trancher. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider de ne pas répondre à la question.

B.2.3. Il ressort du jugement de renvoi que le juge *a quo* a estimé nécessaire d'interroger la Cour sur la compatibilité de la disposition en cause dans l'interprétation selon laquelle elle ne permettrait pas de sanctionner les faits dont il est saisi.

Il suffit, comme c'est le cas en l'espèce, qu'une juridiction ait des doutes sur la constitutionnalité de dispositions pénales qu'elle doit appliquer pour qu'une question préjudicielle qui vise à écarter ces doutes ne puisse pas être considérée comme manifestement dénuée de pertinence pour la solution du litige.

B.2.4. L'exception est rejetée.

B.3.1. L'article 55 de la loi sur la circulation routière 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 61*ter*, § 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 62*bis*.

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 ».

B.3.2. L'article 55bis de la même loi 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.4. L'article 55 de la loi sur la circulation routière 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 55*bis* 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. 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'écartier 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.6.1. L'article 55*bis* de la loi sur la circulation routière, inséré par l'article 16 de la loi du 20 juillet 2005 « modifiant les lois coordonnées du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière », a été adopté pour tenir compte de l'arrêt n° 154/2004 du 22 septembre 2004, par lequel la Cour a annulé l'article 25 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière.

B.6.2. Cette disposition trouve son origine dans l'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 précitée du 20 juillet 2005.

Cet 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.6.3. 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 initial du permis, 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.7. Dès lors que les articles 55 et 55*bis* de la loi sur la circulation routière participent du même objectif qui est d'écarter les conducteurs dangereux de la circulation, la mesure visée à l'article 55*bis* constituant par ailleurs le prolongement de celle visée à l'article 55, il n'est pas justifié que la conduite sans permis lorsque celui-ci a été retiré immédiatement par le ministère public soit sanctionnée pénalement par la disposition en cause mais que la conduite sans permis durant la période pendant laquelle le retrait immédiat du permis a été prolongé par le juge de police ne soit pas sanctionnée pénalement.

B.8. Cette discrimination trouve toutefois son origine non dans la disposition en cause, mais dans une lacune de la législation, à laquelle seul le législateur peut remédier, conformément au principe de légalité en matière pénale.

Le contrôle de la disposition en cause au regard de la disposition conventionnelle évoquée en B.1.2 ne saurait conduire à un constat d'inconstitutionnalité plus étendu.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 30, § 3, 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 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

- L'absence de disposition législative permettant de sanctionner quiconque conduit un véhicule à moteur alors que le retrait immédiat du permis de conduire exigé pour la conduite de ce véhicule ou le titre qui en tient lieu a été prolongé par application de l'article 55*bis* des mêmes lois, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 27 mars 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen