Numéro du rôle : 7216
Arrêt n° 63/2020 du 7 mai 2020

ARRÊT

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière », tel qu'il a été remplacé par l'article 11, 6°, de la loi du 6 mars 2018 « relative à l'amélioration de la sécurité routière », posées par le Tribunal de police d'Eupen, division Eupen.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 14 juin 2019, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 21 juin 2019, le Tribunal de police d'Eupen, division Eupen, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 38, § 6, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée par l'arrêté royal du 16 mars 1968, tel qu'il a été remplacé par l'article 11, 6°, de la loi du 6 mars 2018 relative à l'amélioration de la sécurité routière, publiée au *Moniteur belge* du 15 mars 2018 et, par application de l'article 26 de cette loi, entrée en vigueur le 15 février 2018, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 12 de la Constitution, avec l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, interprété en ce sens qu'il est question de récidive, visée à l'article 38, § 6, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, lorsque l'infraction est commise dans un délai de trois ans après un jugement coulé en force de chose jugée par lequel le prévenu a été condamné pour une infraction à l'article 38, § 6, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, bien que :

- le texte de cette disposition prévoit que, conformément à l'article 38, § 6, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, il est question de récidive lorsque, dans les trois ans à compter d'un jugement coulé en force de chose jugée, une personne est à nouveau condamnée pour l'une des infractions visées dans cette disposition et que

- par application de l'article 2 du Code pénal, de l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, toutes les autres personnes bénéficient de l'avantage de la loi qui leur est la plus favorable et qui a existé depuis la commission de l'infraction jusqu'au prononcé du jugement ?

2. L'article 38, § 6, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, tel qu'il a été remplacé par l'article 11, 6°, de la loi du 6 mars 2018 relative à l'amélioration de la sécurité routière, publiée au *Moniteur belge* du 15 mars 2018 et, par application de l'article 26 de cette loi, entrée en vigueur au 15 février 2018, viole-t-il les articles 10 et 11 ou l'article 12 de la Constitution, en ce qu'il méconnaît le principe de légalité ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- M.S., assisté et représenté par Me D. Barth, avocat au barreau d'Eupen;
- le procureur du Roi près le Tribunal de police d'Eupen;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Jacobowitz et Me A. Poppe, avocats au barreau de Bruxelles.

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

Par ordonnance du 12 février 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J. Moerman et T. Giet, en remplacement du juge J.-P. Moerman, légitimement empêché à cette date, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 4 mars 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 4 mars 2020.

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 prévenu devant le juge *a quo* est accusé d'avoir conduit un véhicule, le 13 juillet 2018, en état d'ivresse ou dans un état analogue. Par un jugement du 23 décembre 2015 coulé en force de chose jugée, le prévenu avait déjà été condamné du chef de l'une des infractions visées à l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière » (ci-après : la loi du 16 mars 1968).

Le juge *a quo* constate qu'au moment où les faits ont été commis, l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 disposait qu'il y a récidive si, dans la période de trois ans à compter du jour du prononcé d'un précédent jugement de condamnation coulé en force de chose jugée, le prévenu était « à nouveau condamné ». Il observe que la loi du 2 septembre 2018 « modifiant la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, en ce qui concerne la confiscation et l'immobilisation des véhicules » (ci-après : la loi du 2 septembre 2018) a modifié la disposition précitée en ce sens qu'il y a récidive si, dans la période de trois ans à compter du jour du prononcé d'un précédent jugement de condamnation coulé en force de chose jugée, le prévenu « viole à nouveau » l'une des dispositions visées à l'article 38, § 6. Il indique qu'en vertu de l'article 2 du Code pénal, c'est en principe la peine la moins forte qui doit être appliquée si la peine établie au temps du jugement diffère de celle qui était portée au temps de l'infraction. Il constate toutefois que, par un arrêt du 3 avril 2019, la Cour de cassation a jugé que le libellé de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968, dans sa version applicable au moment où les faits ont été commis, ne correspond pas à la volonté du législateur et que cette disposition doit être interprétée en ce sens qu'il y a récidive si, dans la période précitée de trois ans, le prévenu viole à nouveau l'une des dispositions visées à l'article 38, § 6.

Le juge *a quo* considère dès lors qu'il est indiqué de poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. Le procureur du Roi près le Tribunal de police d'Eupen fait valoir que la Cour n'est pas compétente pour répondre aux questions préjudicielles, puisque ces questions ne visent pas à faire contrôler la disposition en cause au regard des normes de référence mentionnées dans celles-ci, mais bien à faire contrôler la jurisprudence de la Cour de cassation au regard de ces normes de référence.

A.2. Le Conseil des ministres fait valoir que la seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse, au motif que la décision de renvoi ne permet pas de déduire quelle différence de traitement est visée.

A.3. Le prévenu devant le juge *a quo* estime qu'il appartient au juge *a quo* d'interpréter la disposition en cause et que, lorsqu'il pose des questions préjudicielles, ce dernier peut soumettre une disposition législative à la Cour dans une certaine interprétation. Il considère que les questions posées par le juge *a quo* sont claires et qu'elles appellent une réponse de la part de la Cour.

Quant au fond

A.4.1. Le prévenu devant le juge *a quo* expose que la version initiale de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière », prévoyait qu'il y avait récidive si le prévenu commettait une nouvelle infraction dans la période de trois ans à compter du jour du prononcé d'un précédent jugement de condamnation coulé en force de chose jugée et que cette version était applicable du 1er janvier 2015 au 14 février 2018. La loi du 6 mars 2018 « relative à l'amélioration de la sécurité routière » (ci-après : la loi du 6 mars 2018) a modifié cette version en ce sens qu'il y a récidive si le prévenu est à nouveau condamné dans la période de trois ans précitée. Cette version modifiée était applicable du 15 février 2018 au 11 octobre 2018. La loi du 2 septembre 2018 a modifié à son tour l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 en ce sens qu'il y a récidive si le prévenu commet une nouvelle infraction dans le délai de trois ans. Cette version est en vigueur depuis le 12 octobre 2018.

A.4.2. Le prévenu devant le juge *a quo* indique que les faits qui sont mis à sa charge ont été commis dans la période durant laquelle la deuxième version de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 était applicable et que l'appréciation des faits qu'il a commis par le juge intervient au moment où la troisième version de cet article est en vigueur. Il considère que la deuxième version est plus favorable que les autres versions et que c'est cette deuxième version qui doit lui être appliquée. Il constate toutefois que la Cour de cassation a jugé que la deuxième version doit être interprétée de la même manière que les autres versions. Cependant, cette interprétation soulève, selon lui, des questions de constitutionnalité.

A.5. Le prévenu devant le juge *a quo* expose que l'interprétation donnée par la Cour de cassation à la disposition en cause va à l'encontre du libellé de cette disposition et de l'intention du législateur. Dans cette interprétation, la disposition en cause est, à son estime, contraire au principe de légalité en matière pénale. En outre, selon lui, cette interprétation a pour effet, dans certaines circonstances, de priver le prévenu du bénéfice de l'application de la disposition pénale la plus favorable. Il considère que la disposition en cause porte ainsi une atteinte discriminatoire à cette garantie.

Il estime que la disposition en cause est pourtant susceptible d'une autre interprétation, qui se fonde plus particulièrement sur les termes clairs de celle-ci. Dans cette interprétation, la disposition en cause n'est, selon lui, pas contraire aux normes de référence mentionnées dans les questions préjudicielles.

A.6.1. Selon le Conseil des ministres, le libellé de la deuxième version de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 répond effectivement à la volonté du législateur. Ainsi, contrairement à ce que la Cour de cassation a jugé, les termes utilisés dans cette disposition ne procèdent pas d'une erreur du législateur. Il indique qu'il a déjà défendu ce point de vue dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour n° 88/2019 du 28 mai 2019.

Il déduit des travaux préparatoires de la loi du 6 mars 2018 que le législateur a voulu notamment modifier le moment qui détermine l'état de récidive afin d'éviter des problèmes d'interprétation : alors que la règle de la récidive était auparavant fondée sur le moment où les faits étaient commis, il y aurait lieu, dorénavant, de tenir compte de la date de la condamnation. Il considère que le juge *a quo* doit appliquer la disposition en cause dans le sens précité, de sorte que le prévenu peut bénéficier de la garantie relative à l'application de la peine la moins forte. Il en résulte également qu'aucune différence de traitement n'est établie entre les catégories de personnes mentionnées dans la première question préjudicielle, en ce qui concerne l'application de cette garantie.

A.6.2. Si la Cour devait estimer qu'il y a effectivement une différence de traitement, le Conseil des ministres est d'avis que cette différence est raisonnablement justifiée. Il considère que le législateur a poursuivi un but légitime, plus précisément celui d'éviter des problèmes d'interprétation en faisant dépendre l'état de récidive de l'existence d'une infraction établie. C'est pourquoi le législateur a prévu que le moment qui détermine l'état de récidive coïncide avec la condamnation. Il est vrai que le législateur a constaté ultérieurement que toute une série de facteurs conditionnent et influencent la date de la condamnation, raison pour laquelle il a modifié une nouvelle fois la disposition en cause, par la loi du 2 septembre 2018, en ce sens qu'il y a lieu de tenir compte du moment où l'infraction est commise, mais, selon le Conseil des ministres, il ne saurait se déduire de cette modification que le législateur n'a pas poursuivi d'objectifs légitimes en adoptant la loi du 6 mars 2018.

A.6.3. Eu égard aux objectifs précités, la disposition en cause est raisonnablement justifiée, selon le Conseil des ministres. En effet, la détermination d'un état de récidive, aussi bien simple que multiple, repose sur le critère objectif que constitue une nouvelle condamnation, critère qui est pertinent et proportionné par rapport à l'objectif poursuivi. La disposition en cause n'entraîne pas d'effets disproportionnés pour le justiciable, puisque cette disposition est plus avantageuse pour le prévenu que les versions précédente et suivante de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968.

A.7.1. Si la Cour devait estimer que la seconde question préjudicielle appelle une réponse, le Conseil des ministres considère que la disposition en cause, interprétée conformément à ses termes et conformément à l'intention du législateur, est compatible avec le principe de légalité en matière pénale. Selon l'article 2 du Code pénal, les lois pénales ne peuvent pas avoir un effet rétroactif, sauf si elles prévoient un régime plus favorable pour le prévenu. La deuxième version de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 étant plus favorable pour le prévenu que la version actuelle de cet article, l'application de cette deuxième version ne saurait violer le principe de légalité.

A.7.2. En ce que les catégories de personnes visées dans la seconde question préjudicielle seraient les mêmes que celles qui sont visées dans la première question préjudicielle, le Conseil des ministres estime que cette question appelle une réponse négative, pour les mêmes motifs que ceux qui ont été exposés dans le cadre de la première question préjudicielle.

- B -

B.1. L'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière » (ci-après : la loi du 16 mars 1968) a pour objet de régler la durée de la déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur qu'un juge doit prononcer.

Une telle déchéance constitue une peine au sens du Code pénal.

B.2.1. L'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 a été remplacé plusieurs fois au fil des ans.

B.2.2. À l'origine, l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968, inséré par l'article 9, 4°, de la loi du 9 mars 2014 « modifiant la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité et la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs », disposait :

« Sauf dans le cas visé à l'article 37/1, alinéa 1er, le juge doit prononcer la déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur pour une période de 3 mois au moins, et subordonner la réintégration dans le droit de conduire à la réussite des quatre examens visés au § 3, alinéa 1er, si le coupable, dans la période de 3 ans à compter du jour du prononcé d'un précédent jugement de condamnation coulé en force de chose jugée du chef de l'une des infractions visées aux articles 29, § 1er, alinéa 1er, 29, § 3, alinéa 3, 30, §§ 1er, 2 et 3, 33, §§ 1er et 2, 34, § 2, 35, 37, 37bis, § 1er, 48 et 62bis, commet à nouveau l'une de ces infractions.

Si le coupable, dans les 3 ans à compter du jour du prononcé d'un précédent jugement de condamnation coulé en force de chose jugée du chef de l'une des infractions visées à l'alinéa 1er, commet à nouveau deux de ces infractions, la déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur est de 6 mois au moins et la réintégration dans le droit de conduire est subordonnée à la réussite des quatre examens visés au § 3, alinéa 1er.

Si le coupable, dans les 3 ans à compter du jour du prononcé d'un précédent jugement de condamnation coulé en force de chose jugée du chef de l'une des infractions visées à l'alinéa 1er, commet à nouveau trois ou plus de ces infractions, la déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur est de 9 mois au moins et la réintégration dans le droit de conduire est subordonnée à la réussite des quatre examens visés au § 3, alinéa 1er ».

Cette disposition est entrée en vigueur le 1er janvier 2015 (article 8 de l'arrêté royal du 10 juin 2014 « modifiant l'arrêté royal du 21 avril 2007 relatif aux appareils de test et aux appareils d'analyse de l'haleine », modifié par l'article 1er d'un arrêté royal du 21 juillet 2014).

B.2.3. L'article 11, 6°, de la loi du 6 mars 2018 « relative à l'amélioration de la sécurité routière » (ci-après : la loi du 6 mars 2018) remplace l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 par la disposition suivante :

« Le juge doit prononcer la déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur pour une période de trois mois au moins et subordonner la réintégration dans le droit de conduire à la réussite des quatre examens visés au § 3, alinéa 1er, si le coupable, dans la période de trois ans à compter du jour du prononcé d'un précédent jugement de condamnation coulé en force de chose jugée du chef de l'une ou plus des infractions visées aux articles 29, § 1er, alinéa 1er, 29, § 3, alinéa 3, 30, §§ 1er, 2 et 3, 33, §§ 1er et 2, 34, § 2, 35, 37, 37bis, § 1er, 48, 62bis ou à l'article 22 de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, est à nouveau condamné du chef de l'une de ces infractions.

Si le coupable, dans les trois ans à compter du jour du prononcé d'un précédent jugement de condamnation dans lequel il est fait application de l'alinéa 1er, et lequel est coulé en force de chose jugée du chef de l'une des infractions visées à l'alinéa 1er, est à nouveau condamné du chef d'une ou plusieurs de ces infractions, la déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur est de six mois au moins et la réintégration dans le droit de conduire est subordonnée à la réussite des quatre examens visés au § 3, alinéa 1er.

Si le coupable, dans les trois ans à compter du jour du prononcé d'un précédent jugement de condamnation dans lequel il est fait application de l'alinéa 2, et lequel est coulé en force de chose jugée du chef de l'une des infractions visées à l'alinéa 1er, est à nouveau condamné du chef d'une ou plus de ces infractions, la déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur est de neuf mois au moins et la réintégration dans le droit de conduire est subordonnée à la réussite des quatre examens visés au § 3, alinéa 1er ».

B.2.4. L'article 26, alinéa 1er, de la loi du 6 mars 2018, publiée au *Moniteur belge* du 15 mars 2018, dispose :

« La présente loi entre en vigueur le 15 février 2018, à l'exception des articles 10, 14, 16 et 20, et de l'article 25, 2°, qui entrent en vigueur le 1er juillet 2018 ».

B.2.5. L'article 2 de la loi du 2 septembre 2018 « modifiant la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, en ce qui concerne la confiscation et l'immobilisation des véhicules » (ci-après : la loi du 2 septembre 2018) remplace la deuxième version de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 par la disposition suivante :

« Le juge doit prononcer la déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur pour une période de trois mois au moins et subordonner la réintégration dans le droit de conduire à la réussite des quatre examens visés au § 3, alinéa 1er, si le coupable, après une condamnation par application des articles 29, § 1er, alinéa 1er, 29, § 3, alinéa 3, 30, §§ 1er, 2 et 3, 33, §§ 1er et 2, 34, § 2, 35, 37, 37bis, § 1er, 48, 62bis ou à l'article 22 de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, viole à nouveau une de ces dispositions dans les trois ans à compter du jour du prononcé d'un précédent jugement de condamnation coulé en force de chose jugée.

En cas de récidive dans les trois ans à compter d'une condamnation dans laquelle il est fait application de l'alinéa 1er, et laquelle est coulée en force de chose jugée du chef de l'une des infractions visées à l'alinéa 1er, la déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur est de six mois au moins et la réintégration dans le droit de conduire est subordonnée à la réussite des quatre examens visés au § 3, alinéa 1er.

En cas de nouvelle récidive dans les trois ans à compter d'une condamnation dans laquelle il est fait application de l'alinéa 2 ou du présent alinéa et laquelle est coulée en force de chose jugée du chef de l'une des infractions visées à l'alinéa 1er, la déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur est de neuf mois au moins et la réintégration dans le droit de conduire est subordonnée à la réussite des quatre examens visés au § 3, alinéa 1er ».

Dès lors qu'elle a été publiée au *Moniteur belge* du 2 octobre 2018, cette troisième version de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 est entrée en vigueur le dixième jour à compter de celui de sa publication, soit le 12 octobre 2018, en vertu de l'article 4 de la loi du 31 mai 1961 « relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires ».

B.2.6. Enfin, l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 a encore été modifié par l'article 2, 1°, de la loi du 8 mai 2019 « modifiant la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, et modifiant le Code d'instruction criminelle », mais cette modification est sans incidence sur l'affaire présentement examinée.

B.3.1. Les questions préjudicielles concernent la deuxième version - citée en B.2.3 - de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968, qui, comme il résulte de ce qui précède, a produit ses effets du 15 février 2018 au 11 octobre 2018.

B.3.2. Selon le premier alinéa de cette version de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968, le juge doit prononcer la déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur pour une période de trois mois au moins et subordonner la réintégration dans le droit de conduire à la réussite des quatre examens visés au paragraphe 3, alinéa 1er, de cet article, si le coupable, dans la période de trois ans à compter du jour du prononcé d'un précédent jugement de condamnation coulé en force de chose jugée du chef d'une ou plusieurs infractions visées aux articles énumérés dans cette disposition, « est à nouveau condamné » du chef de l'une de ces infractions.

Selon la première et la troisième versions de l'article 38, § 6, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1968, le juge doit prononcer la déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur pour une période de trois mois au moins et subordonner la réintégration dans le droit de conduire à la réussite des examens y afférents si l'intéressé, dans la période précitée de trois ans, commet à nouveau une infraction à l'un des articles énumérés dans cette disposition.

B.3.3. Selon une interprétation littérale de la deuxième version de l'article 38, § 6, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1968, la réponse à la question de savoir s'il y a récidive ou non dépend ainsi du moment où le prévenu est à nouveau condamné, alors que, selon la première et la troisième versions de cet article, la réponse à cette question dépend du moment où une nouvelle infraction est commise.

B.4. Le juge *a quo* soumet cependant à la Cour la deuxième version de l'article 38, § 6, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1968 dans l'interprétation selon laquelle il y a récidive lorsque la nouvelle infraction est commise dans la période de trois ans à compter du jour d'un précédent jugement de condamnation coulé en force de chose jugée. Il ressort de la décision de renvoi que cette interprétation est fondée sur la jurisprudence de la Cour de cassation.

B.5. Il est demandé à la Cour si, dans l'interprétation précitée, la disposition en cause est compatible ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 12 de la Constitution, avec l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que certaines catégories de personnes sont privées du droit à l'application de la disposition pénale la plus favorable (première question préjudicielle).

Il est également demandé à la Cour si, dans l'interprétation précitée, cette disposition est compatible ou non avec les articles 10 et 11, ou avec l'article 12, de la Constitution, « en ce [que cette disposition] méconnaît le principe de légalité » (seconde question préjudicielle).

B.6. Contrairement à ce que fait valoir le procureur du Roi près le Tribunal de police d'Eupen, la Cour n'est pas invitée à contrôler la jurisprudence de la Cour de cassation au regard des normes de référence mentionnées dans les questions préjudicielles, mais bien à contrôler la disposition en cause, dans l'interprétation précitée, au regard de ces normes.

L'exception du procureur du Roi près le Tribunal de police d'Eupen est rejetée.

B.7.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse, au motif que la décision de renvoi ne permet pas de déduire précisément quelle différence de traitement est visée.

B.7.2. Lorsqu'il est demandé à la Cour si une disposition ayant force de loi est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec une disposition constitutionnelle ou conventionnelle garantissant un droit fondamental, la catégorie de personnes dont ce droit fondamental serait violé doit être comparée à la catégorie de personnes auxquelles ce droit fondamental est garanti.

Il est demandé en l'espèce à la Cour si la disposition en cause est compatible ou non avec les articles 10 et 11, ou avec l'article 12, de la Constitution, « en ce [que cette disposition] méconnaît le principe de légalité ». Cette question peut être interprétée en ce sens qu'en ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution, la catégorie de personnes dont les droits fondamentaux qui découlent du principe de légalité en matière pénale seraient violés doit être comparée à la catégorie de personnes auxquelles ces droits fondamentaux sont garantis et qu'en ce qui concerne l'article 12 de la Constitution, la disposition en cause doit être contrôlée directement au regard de cet article constitutionnel. Il ressort du mémoire communiqué à la Cour par le Conseil des ministres que ce dernier a eu la possibilité d'exposer son point de vue à ce sujet.

L'exception du Conseil des ministres est rejetée.

B.8.1. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution dispose :

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

B.8.2. En attribuant au pouvoir législatif la compétence pour déterminer dans quels cas des poursuites pénales sont possibles, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution garantit à tout justiciable qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

En outre, le principe de légalité en matière pénale qui découle de la disposition constitutionnelle précitée procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale.

B.8.3. En ce qu'il vise à permettre à celui qui adopte un comportement d'évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement, comme il est dit en B.8.2, le principe de légalité garanti par l'article 12, alinéa 2, de la Constitution est étroitement lié au principe de légalité garanti par l'article 14 de la Constitution, qui dispose :

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

B.9.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.9.2. L'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme 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 ».

L'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier ».

B.9.3. Il résulte notamment des dispositions conventionnelles précitées que le prévenu ne saurait se voir infliger, du chef d'une infraction, une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Ces dispositions ont ainsi une portée similaire à celle de l'article 2, alinéa 2, du Code pénal, qui dispose :

« Si la peine établie au temps du jugement diffère de celle qui était portée au temps de l'infraction, la peine la moins forte sera appliquée ».

B.10. Les faits qui sont mis à charge du prévenu devant le juge *a quo* ont été commis le 13 juillet 2018, date à laquelle la deuxième version de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 était applicable. C'est après l'entrée en vigueur de l'article 2 de la loi du 2 septembre 2018, mentionné en B.2.5, qui a remplacé la deuxième version de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 par la troisième version de cet article, que le juge *a quo* doit se prononcer sur les faits reprochés.

B.11.1. En ce qui concerne la deuxième version de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968, la Cour de cassation a jugé :

« Il ressort des travaux préparatoires de la loi modificative du 6 mars 2018 que le législateur entendait, d'une part, ajouter une nouvelle infraction à la liste des infractions, à savoir l'infraction à l'article 22 de la loi du 21 novembre 1989 ' relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs ' et, d'autre part, supprimer l'exception dans le cas où le juge fait application de l'article 37/1 de la loi relative à la police de la circulation routière. Il en ressort également que le législateur a jugé opportun d'adapter légèrement la formulation de la disposition afin d'éviter des problèmes d'application et a ainsi décidé que ce n'était pas le nombre d'infractions qui devait être pris en compte pour définir le degré d'aggravation de la peine (simple, double, triple), mais bien le nombre de condamnations précédentes.

Les travaux préparatoires de la loi modificative du 2 septembre 2018 indiquent expressément que le législateur a considéré qu'une nouvelle adaptation de l'article 38, § 6, alinéa 1er, de la loi relative à la police de la circulation routière s'imposait, au motif que la modification précédente avait entraîné un manque de clarté en faisant de la nouvelle condamnation, et non de la commission d'une nouvelle infraction, la deuxième condition de l'état de récidive.

Il résulte de l'ensemble des travaux préparatoires mentionnés que le législateur n'a pas eu l'intention que l'état de récidive soit subordonné à un jugement de condamnation prononcé dans une période de moins de trois ans, du chef de l'une des infractions mentionnées. Il n'apparaît donc pas que le législateur ait changé de conception en ce qui concerne les conditions qui déterminent l'aggravation de la peine » (Cass., 9 avril 2019, P.18.1208.N, traduction libre. Dans un sens comparable : Cass., 30 janvier 2019, P.18.0879.F; 3 avril 2019, P.18.1224.F).

B.11.2. La jurisprudence contenue dans les arrêts cités de la Cour de cassation portait sur la condamnation d'un prévenu, au moment où la deuxième ou la troisième version de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 était applicable, du chef de nouveaux faits commis dans la période durant laquelle la première version de cet article était applicable.

B.11.3. En ce qui concerne le droit à l'application de la disposition pénale la plus favorable, tel qu'il est garanti par l'article 2, alinéa 2, du Code pénal, par l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Cour de cassation a jugé, par ses arrêts du 30 janvier 2019 et du 3 avril 2019, que le prévenu ne peut pas se prévaloir rétroactivement de la loi qui apparaît plus favorable, si la modification des conditions de fond de la récidive qui en découle est due à une erreur de formulation du texte de la loi que le législateur a par la suite rectifiée (Cass., 30 janvier 2019, P.18.0879.F; 3 avril 2019, P.18.1224.F).

Dans un sens analogue, la Cour de cassation a jugé, par son arrêt du 9 avril 2019, qui portait sur la condamnation d'un prévenu, au moment où la troisième version de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 était applicable, du chef de faits commis au moment où la première version de cet article était applicable, qu'« un prévenu ne peut se prévaloir rétroactivement du régime plus favorable de la loi intermédiaire que lorsqu'il appert de la réglementation modifiée qu'elle est le fruit d'une conception modifiée du législateur quant aux conditions qui déterminent l'aggravation de la peine » (Cass., 9 avril 2019, P.18.1208.N, traduction libre).

La Cour de cassation a ensuite déduit des travaux préparatoires des lois du 6 mars 2018 et du 2 septembre 2018, dans les trois arrêts précités, que le législateur n'avait pas eu l'intention de faire dépendre l'état de récidive simple de la date à laquelle le prévenu est à nouveau condamné, de sorte qu'« il n'apparaît [...] pas que le législateur ait changé de conception en ce qui concerne les conditions qui déterminent l'aggravation de la peine ».

B.12. Les faits qui sont à l'origine de la jurisprudence précitée de la Cour de cassation diffèrent cependant de ceux qui ont donné lieu à l'affaire pendante devant le juge *a quo*, en ce sens que les personnes qui, dans la période durant laquelle la première version de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 était applicable, ont commis des faits auxquels cette version de cet article pouvait être appliquée, ne pouvaient pas considérer, au moment où elles ont commis ces faits et sur la base des termes de cette version de cet article, que l'état de récidive était déterminé par la date de la condamnation du chef des nouveaux faits commis, alors que les personnes qui ont commis les faits en question dans la période durant laquelle la deuxième version de l'article 38, § 6, de la loi du 16 mars 1968 était applicable pouvaient effectivement

considérer, eu égard aux termes de cette version de cette disposition, que l'aggravation de la peine visée dans celle-ci ne pourrait pas leur être appliquée si la condamnation du chef de ces faits intervenait après l'expiration de la période de trois ans à compter du jour du prononcé d'un précédent jugement de condamnation coulé en force de chose jugée.

B.13. Dans l'interprétation selon laquelle l'aggravation de la peine visée dans la deuxième version de l'article 38, § 6, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1968 peut être appliquée à un prévenu qui, dans la période durant laquelle cette version était applicable, viole l'un des articles énumérés par cette disposition dans la période de trois ans à compter du jour du prononcé d'un précédent jugement de condamnation coulé en force de chose jugée, même s'il est condamné du chef de cette nouvelle infraction après l'expiration de la période précitée de trois ans, la disposition en cause, eu égard à ses termes, fait naître une différence de traitement non justifiée entre les prévenus, selon qu'ils bénéficient ou non de la garantie du principe de légalité en matière pénale.

Dans cette interprétation, la disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11, lus en combinaison avec les articles 12, alinéa 2, et 14, de la Constitution.

B.14. Toutefois, eu égard aux termes de la deuxième version de l'article 38, § 6, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1968, cette disposition peut aussi être interprétée en ce sens qu'une personne qui, dans la période durant laquelle cette version était applicable, viole l'un des articles énumérés par cette disposition après qu'elle a déjà été condamnée pour avoir violé l'un de ces articles, ne peut être soumise à l'aggravation de la peine visée dans cette disposition que si elle est condamnée du chef de la nouvelle infraction dans la période de trois ans à compter du jour du prononcé du précédent jugement de condamnation coulé en force de chose jugée.

Dans cette interprétation, la disposition en cause ne fait pas naître une différence de traitement entre les prévenus, selon qu'ils bénéficient ou non de la garantie du principe de légalité en matière pénale, et cette disposition est dès lors compatible avec les articles 10 et 11, lus en combinaison avec les articles 12, alinéa 2, et 14, de la Constitution. Dans cette interprétation, la disposition en cause est également compatible avec l'article 12, alinéa 2, de la Constitution.

B.15. De plus, dans l'interprétation mentionnée en B.14, la disposition en cause ne fait pas obstacle à l'application de la disposition pénale la plus favorable. Dans cette interprétation, cette disposition est dès lors compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 38, § 6, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière », tel qu'il a été remplacé par l'article 11, 6°, de la loi du 6 mars 2018 « relative à l'amélioration de la sécurité routière », et dans l'interprétation selon laquelle, dans le cas d'un prévenu qui, dans la période durant laquelle cette version de l'article 38, § 6, alinéa 1er, était applicable, commet l'une des infractions visées dans cette disposition, il y a récidive si cette infraction est commise dans un délai de trois ans à compter d'un jugement coulé en force de chose jugée par lequel le prévenu a été condamné du chef de l'une des infractions mentionnées dans cet article, viole les articles 10, 11, 12, alinéa 2, et 14, de la Constitution.

- L'article 38, § 6, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière », tel qu'il a été remplacé par l'article 11, 6°, de la loi du 6 mars 2018 « relative à l'amélioration de la sécurité routière », et dans l'interprétation selon laquelle, dans le cas d'un prévenu qui, dans la période durant laquelle cette version de l'article 38, § 6, alinéa 1er, était applicable, commet l'une des infractions visées dans cette disposition, il y a récidive si le prévenu est condamné du chef de cette infraction dans un délai de trois ans à compter d'un jugement coulé en force de chose jugée par lequel le prévenu a été condamné du chef de l'une des infractions mentionnées dans cet article, ne viole pas les articles 10, 11, 12, alinéa 2, et 14, de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 7 mai 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen