

Numéros du rôle : 1919, 1945 et 2008
Arrêt n° 105/2001 du 13 juillet 2001

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives à l'article 55, alinéa 1er, 5°, et alinéa 3, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, posées par le Tribunal de police de Louvain.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents H. Boel et M. Melchior, des juges L. François, P. Martens, A. Arts, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen et A. Alen, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du juge honoraire J. Delruelle et du juge émérite E. Cerexhe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président H. Boel,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles*

a. Par jugements des 10 mars et 7 avril 2000 en cause du ministère public contre respectivement P. Beutels et D. Van Caster, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage les 23 mars et 12 avril 2000, le Tribunal de police de Louvain a posé la question préjudicielle suivante :

« Les dispositions de l'article 55, alinéa 1er, 5°, et alinéa 3, de l'arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière, remplacé par l'article 27 de la loi du 18 juillet 1990, violent-elles les articles 10 et 11 de la Constitution, lus séparément ou en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, au motif qu'elles accordent à une instance non juridictionnelle le pouvoir d'infliger une sanction pénale visée par la Convention européenne, au motif que le procureur du Roi agit simultanément comme partie poursuivante et comme juge et qu'il inflige cette sanction sans procès public, sans indication des motifs et sans entendre la personne concernée, alors qu'un tel pouvoir n'est pas accordé au ministère public à l'égard des personnes qui sont inculpées de toute une série d'autres infractions, et au motif que le contrôle judiciaire ne peut ultérieurement mettre à néant la sanction infligée précédemment puisque la sanction a déjà été subie et qu'aucune procédure n'a été fixée pour éliminer les effets d'un retrait immédiat du permis de conduire imposé à tort et pour indemniser la personne sanctionnée à tort, alors que c'est le cas, par exemple, des personnes qui ont été la victime d'une détention préventive inopérante, en sorte que la personne concernée dont le permis de conduire a été retiré ne peut, par application desdites dispositions législatives, être condamnée à d'autres sanctions au motif que, en vertu de l'article 14, 7°, du Pacte relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1996 [lire : 1966] et approuvé par la loi du 15 mai 1981, nul ne peut être poursuivi ou puni une seconde fois en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale et au motif que cela reviendrait à violer le principe général de droit contenu dans l'adage '*non bis in idem*' ? »

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 1919 et 1945 du rôle de la Cour.

b. Par jugement du 30 juin 2000 en cause du ministère public contre E. Bullens et la s.p.r.l. Olympia Car, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 10 juillet 2000, le Tribunal de police de Louvain a posé la question préjudicielle suivante :

« Les dispositions de l'article 55, alinéa 1er, 5°, et alinéa 3, de l'arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière, remplacé par l'article 27 de la loi du 18 juillet 1990, violent-elles les articles 10 et 11 de la Constitution, lus séparément ou en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, au motif qu'elles accordent à une instance non juridictionnelle le

pouvoir d'infliger une sanction pénale visée par la Convention européenne, au motif que le procureur du Roi agit simultanément comme partie poursuivante et comme juge et qu'il inflige une sanction sans procès public, sans indication des motifs et sans entendre la personne concernée, alors qu'un tel pouvoir n'est pas accordé au ministère public à l'égard des personnes qui sont inculpées de toute une série d'autres infractions, au motif que le contrôle judiciaire ne peut ultérieurement mettre à néant la sanction infligée précédemment puisque la sanction a déjà été subie et qu'aucune procédure n'a été fixée pour éliminer les effets d'un retrait immédiat du permis de conduire imposé à tort et pour indemniser la personne sanctionnée à tort, alors que c'est le cas, par exemple, des personnes qui ont été la victime d'une détention préventive inopérante, et encore au motif que, en cas de retrait immédiat du permis de conduire, la personne concernée ne peut conclure aucune transaction et que cette possibilité lui est donnée lorsque le juge prononce une déchéance du droit de conduire, étant donné en effet que cette déchéance ne prend cours que le cinquième jour suivant la date de l'avertissement donné au condamné par le ministère public (article 40 de l'arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière), au motif que, en cas de retrait immédiat du permis de conduire, le ministère public n'a pas la possibilité de retirer partiellement le permis de conduire et qu'il ne peut donc limiter la déchéance du droit de conduire à certaines catégories de véhicules, ce que le juge peut, lui, accorder (article 45 de l'arrêté royal du 16 mars 1968 portant coordination des lois relatives à la police de la circulation routière, remplacé par l'article 22 de la loi du 18 juillet 1990), et au motif que, lors de la constatation de l'infraction de vitesse à l'aide d'appareils radar non automatiques, au cas où le permis de conduire est immédiatement retiré, cette sanction pénale est toujours infligée sans procès public préalable, contrairement à la constatation d'une infraction de vitesse à l'aide d'appareils radar fonctionnant automatiquement, où la personne concernée a toujours la possibilité de se justifier par après, en sorte que la personne concernée dont le permis de conduire a été retiré ne peut, par application desdites dispositions législatives, être condamnée à d'autres sanctions parce que, en vertu de l'article 14, 7°, du Pacte relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 [lire : 1966] et approuvé par la loi du 15 mai 1981, nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné une seconde fois par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale et parce que cela reviendrait à violer le principe général de droit contenu dans l'adage '*non bis in idem*' ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 2008 du rôle de la Cour.

## II. *Les faits et les procédures antérieures*

P. Beutels (affaire n° 1919), D. Van Caster (affaire n° 1945) et E. Bullens (affaire n° 2008) ont tous trois, en tant que conducteur d'un véhicule sur la voie publique, dépassé de plus de 10 kilomètres par heure la vitesse maximale autorisée de 50 kilomètres par heure dans une agglomération. Une telle infraction est qualifiée de grave par l'arrêté royal du 7 avril 1976.

Le procureur du Roi a ordonné le retrait immédiat du permis de conduire des prévenus pour une durée de 15 jours, conformément à l'article 55, alinéa 3, de la loi coordonnée le 16 mars 1968.

P. Beutels, D. Van Caster et E. Bullens sont poursuivis, dans des procédures distinctes, devant le Tribunal de police de Louvain, qui pose à la Cour une question préjudicielle se rapportant aux règles relatives à l'ordre de retrait du permis de conduire donné par le procureur du Roi.

### III. La procédure devant la Cour

#### a. Les affaires n<sup>os</sup> 1919 et 1945

Par ordonnances des 23 mars 2000 et 12 avril 2000, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 3 mai 2000, la Cour a joint les affaires.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 mai 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 18 mai 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- P. Beutels, demeurant à 3271 Montaigu, Tessenderlobaan 60, par lettre recommandée à la poste le 22 juin 2000;
- D. Van Caster, demeurant à 3000 Louvain, Zavelberg 5, par lettre recommandée à la poste le 22 juin 2000;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 22 juin 2000.

#### b. L'affaire n° 2008

Par ordonnance du 10 juillet 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 2 août 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 17 août 2000.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 15 septembre 2000.

#### c. Les affaires n<sup>os</sup> 1919, 1945 et 2008

Par ordonnance du 13 juillet 2000, la Cour a joint l'affaire n° 2008 et les affaires déjà jointes n<sup>os</sup> 1919 et 1945.

Les mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 29 septembre 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- P. Beutels, par lettre recommandée à la poste le 26 octobre 2000;
- D. Van Caster, par lettre recommandée à la poste le 26 octobre 2000;

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 26 octobre 2000.

Par ordonnances des 29 juin 2000 et 28 février 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 23 mars 2001 et 23 septembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 7 mars 2001, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 28 mars 2001.

Par ordonnance du même jour, le président f.f. H. Boel a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière.

L'ordonnance de mise en état a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 8 mars 2001.

A l'audience publique du 28 mars 2001 :

- ont comparu :
  - . Me E. Goffin, qui plaide également *loco* Me J. Durnez, avocats au barreau de Louvain, pour P. Beutels et D. Van Caster;
  - . Me. W. Timmermans *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et R. Henneuse ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *Objet des dispositions en cause*

En vertu de la loi relative à la police de la circulation routière coordonnée le 16 mars 1968 (dénommée ci-après « loi sur la circulation routière »), le procureur du Roi peut ordonner le retrait immédiat du permis de conduire lorsque le conducteur a commis une des infractions graves désignées par le Roi.

L'article 55, alinéa 1er, 5°, de la loi sur la circulation routière est libellé comme suit :

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

[...]

5° si le conducteur a commis une des infractions spécialement désignées par le Roi, visées à l'article 29; ».

L'article 55, alinéa 3, de la loi sur la circulation routière dispose :

« Le retrait immédiat est ordonné par le procureur du Roi, ou par l'auditeur militaire lorsque l'infraction est de la compétence du conseil de guerre. Il ne peut toutefois être ordonné que par le procureur général près la cour d'appel ou par l'auditeur général près la cour militaire lorsque les faits sont de la compétence d'une de ces cours. »

## V. En droit

- A -

### *Position des prévenus devant la juridiction a quo dans les affaires n<sup>os</sup> 1919 et 1945*

A.1. Les prévenus prennent un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus séparément ou conjointement avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.2.1. Les prévenus estiment qu'il convient tout d'abord de rechercher quelle est la nature de la mesure de retrait immédiat du permis de conduire. Ils interrogent à cette fin la jurisprudence et les travaux préparatoires de la loi sur la circulation routière.

Ils soulignent que l'analyse de la nature de cette sanction a déjà fait l'objet d'une jurisprudence nationale et internationale. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, en 1998, que « la mesure de retrait revêt un caractère punitif et dissuasif et s'apparente donc à une peine accessoire, en sorte que l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme est applicable en l'espèce ». En 1999 toutefois, cette même Cour a jugé que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'était pas applicable parce que le retrait apparaît comme une mesure de sécurité. Dans la jurisprudence nationale également, on semble loin de l'unanimité.

Les travaux préparatoires de la loi sur la circulation routière indiquent qu'en instaurant le retrait immédiat du permis de conduire, le législateur entendait sans aucun doute favoriser la sécurité routière. On voulait écarter de la circulation des conducteurs dangereux, dans l'attente d'une décision judiciaire. Dans la loi sur la circulation routière la possibilité de soumettre la décision de retrait du permis de conduire à une instance juridictionnelle n'a pas été prévue, pour le motif qu'il fallait faire confiance au parquet. Le parquet apprécierait rationnellement et à toujours la possibilité de restituer anticipativement le permis de conduire.

Les prévenus soulignent que suite à une circulaire ministérielle, le parquet a reçu l'instruction de ne plus tenir compte de chaque cas individuel de retrait et de ne plus donner suite aux demandes de restitution anticipée.

Les prévenus déclarent qu'ils peuvent admettre avec la Cour de cassation et la Cour européenne des droits de l'homme que le retrait immédiat en soi n'a pas pour but de punir, mais que le but de punir est bien présent dès lors que le retrait immédiat leur est infligé sans tenir compte de la particularité de chaque cas et sans possibilité de restitution anticipée.

A.2.2. Les prévenus observent que si l'article 55, alinéa 1er, 5<sup>o</sup>, et alinéa 3, de la loi sur la circulation routière est interprété comme une mesure de sécurité, cet article viole le principe d'égalité. En effet, l'article 60 de la loi sur la circulation routière (concentration d'alcool détectée) impose aux conducteurs une interdiction de conduire de trois à six heures, alors que l'article 55, alinéa 1er, 5<sup>o</sup>, et alinéa 3, de cette même loi prévoit un traitement beaucoup plus sévère.

Le principe d'égalité exige que la différence de traitement résultant de deux mesures de sécurité fasse l'objet d'une justification proportionnée. Selon les prévenus, cette proportionnalité fait défaut en l'espèce, d'autant que l'impossibilité de restitution anticipée du permis de conduire fausse l'objectif poursuivi par le législateur.

A.2.3. Les prévenus font encore observer que si l'article 55, alinéa 1er, 5<sup>o</sup>, et alinéa 3, de la loi sur la circulation routière est par contre interprété comme une mesure répressive, il viole également le principe d'égalité dans cette interprétation. En effet, selon la loi sur la circulation routière, le retrait immédiat du permis de conduire est possible seulement lorsqu'une infraction grave a été constatée. Les constatations des verbalisants mettent toutefois en cause le critère de la faute, parce que lors de la constatation d'un excès de vitesse, c'est la présomption de culpabilité qui prévaut, laquelle est une condition *sine qua non* pour procéder au retrait du permis de conduire.

Or, les articles 10 et 11 de la Constitution exigent que la présomption d'innocence s'applique à toute personne à qui une infraction est imputée. En outre, le principe selon lequel une personne accusée d'une infraction a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et

impartial est également applicable. Il n'est pas accordé aux prévenus le moindre moment pour leur défense avant qu'ils subissent la sanction du retrait du permis de conduire. D'autres justiciables inculpés d'une infraction ont cette possibilité.

Les prévenus concluent que l'article 55 de la loi sur la circulation routière viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

C'est avant tout l'article 57, alinéa 2, de la loi sur la circulation routière qui donne l'impression que le retrait du permis de conduire doit être considéré comme une mesure répressive. En effet, cet article dispose que lorsqu'il y a eu retrait immédiat du permis de conduire, le temps pendant lequel le permis de conduire a été retiré est imputé sur la durée de la déchéance du droit de conduire prononcée par le juge.

Dans la pratique, ceci a pour effet que le juge de police prononce très souvent la déchéance du permis de conduire pour une durée qui correspond à la période pour laquelle le procureur a ordonné le retrait du permis. Ceci crée l'apparence que la sanction imposée par le procureur influence la sanction infligée par le juge pénal.

Les prévenus considèrent qu'il faut poser la question de savoir pourquoi, si le retrait ne constituait qu'une mesure de sécurité, cette mesure doit être déduite de ou compensée par la peine infligée ultérieurement par le juge de police (article 57, alinéa 2, de la loi sur la circulation routière).

#### *Position du Conseil des ministres dans les affaires n<sup>os</sup> 1919 et 1945*

A.3. Le Conseil des ministres déclare que de la question préjudicielle peuvent se déduire trois violations prétendues des articles 10 et 11 de la Constitution, lus séparément ou combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.4.1. La première prétendue violation concerne la circonstance que la personne faisant l'objet d'un retrait immédiat du permis de conduire ordonné par le procureur du Roi ne bénéficie pas des garanties prévues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, tandis que les inculpés d'autres infractions bénéficient de ces garanties.

Le Conseil des ministres souligne que les deux catégories de personnes ne sont pas comparables parce que le retrait immédiat du permis de conduire constitue une mesure de sécurité et non une sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en sorte que les garanties prévues par cet article ne trouvent pas à s'appliquer.

Le Conseil des ministres fait référence, pour déterminer la nature de la mesure, aux travaux préparatoires de la loi sur la circulation routière et à la jurisprudence de la Cour de cassation et de la Cour européenne des droits de l'homme.

A.4.2. La deuxième prétendue violation concerne l'absence d'une procédure prévoyant une indemnisation si le retrait du permis de conduire a été imposé à tort, alors qu'une telle indemnisation est prévue dans d'autres cas.

Le Conseil des ministres fait observer que ce moyen manque en droit parce que toute personne lésée par une faute de l'autorité peut exiger réparation à charge de l'Etat belge, sur la base des articles 1382 et suivants du Code civil.

A.4.3. La troisième prétendue violation concerne la violation du principe « *non bis in idem* », étant donné qu'une personne dont le permis de conduire a été retiré peut encore être condamnée une nouvelle fois, alors que ceci est interdit dans le cas d'autres peines.

Le Conseil des ministres fait valoir que le principe « *non bis in idem* » ne s'applique pas à la situation en cause, parce que le retrait du permis de conduire ne constitue pas une sanction pénale et n'implique pas davantage une condamnation par un jugement judiciaire définitif. L'éventuelle condamnation par un tribunal répressif ne peut pas être considérée comme une deuxième condamnation pour le même fait.

*Position du Conseil des ministres dans l'affaire n° 2008*

A.5. Le Conseil des ministres déclare que de la question préjudicielle peuvent se déduire six prétendues violations des articles 10 et 11 de la Constitution, lus séparément ou combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Trois des violations supposées sont identiques à celles soulevées dans les affaires n<sup>os</sup> 1919 et 1945 (voir A.5.1, A.5.2 et A.5.3).

A.6.1. La première prétendue violation supplémentaire concerne la circonstance que le retrait immédiat du permis de conduire constitue une violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme étant donné l'impossibilité pour l'intéressé de conclure quelque transaction que ce soit.

Le Conseil des ministres part du principe que par le vocable de « transaction », il y a lieu de comprendre soit l'extinction de l'action publique contre paiement d'une somme d'argent soit la médiation pénale. Les deux mécanismes peuvent être appliqués aussi longtemps qu'aucune instruction judiciaire n'a été requise ou qu'aucune juridiction n'a été saisie de l'affaire. Ils supposent donc une appréciation du ministère public avant même que soit intentée l'action publique qui pourrait, le cas échéant, conduire le juge pénal à prononcer la déchéance.

La différence de traitement ne résulte donc pas des dispositions législatives elles-mêmes mais de leur application par le ministère public. Le Conseil des ministres souligne que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle sur l'application des règles de droit.

A.6.2. La deuxième prétendue violation supplémentaire découle de l'impossibilité pour le ministère public de limiter le retrait immédiat du permis de conduire à certaines catégories de véhicules. Le juge peut par contre déclarer certaines personnes partiellement déchues du droit de conduire et limiter ainsi l'interdiction de conduite à certaines catégories de véhicules.

Le Conseil des ministres soutient que, étant donné que le retrait constitue une mesure de sécurité, le procureur du Roi, lorsqu'il ordonne le retrait immédiat du permis de conduire, peut seulement tenir compte de la sécurité générale et de l'ordre public en ce qui concerne la circulation routière. Le juge pénal, en revanche, lorsqu'il détermine le taux de la peine, peut tenir compte de toutes sortes de facteurs.

Il convient par conséquent de constater, selon le Conseil des ministres, que la différence de traitement poursuit un objectif légitime. La mesure est en outre proportionnée, compte tenu de la durée limitée du retrait qui peut être imposé.

A.6.3. La troisième prétendue violation supplémentaire concerne la circonstance que lors du retrait immédiat du permis de conduire basé sur la constatation d'un excès de vitesse au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement en présence d'un agent qualifié, ce retrait est toujours infligé sans procès public préalable, alors qu'en cas de retrait immédiat du permis de conduire basé sur la constatation d'un excès de vitesse au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement en l'absence d'un agent qualifié, l'intéressé a toujours la possibilité de se justifier ultérieurement.

Le Conseil des ministres déclare que cet argument manque en fait parce que tant l'excès de vitesse constaté par un appareil fonctionnant automatiquement en présence d'un agent qualifié que l'excès de vitesse constaté par un appareil fonctionnant automatiquement en l'absence d'un agent qualifié peuvent donner lieu à une déclaration de déchéance du droit de conduire et/ou au retrait immédiat du permis de conduire.

*Mémoire en réponse des prévenus*

A.7.1. Les prévenus considèrent que c'est à tort que le Conseil des ministres affirme que la mesure du retrait du permis de conduire est indépendante de la question de la culpabilité, étant donné que le retrait n'est précisément possible que lorsqu'un conducteur est présumé coupable d'une infraction grave.

Les personnes auxquelles le permis de conduire est retiré peuvent bien être comparées aux personnes qui sont inculpées d'autres infractions.



A.7.2. Les prévenus soulignent que si le retrait immédiat du permis ne constitue qu'une simple mesure de sécurité, il n'y a aucune raison d'imputer la durée de ce retrait sur la durée de la déchéance du droit de conduire à prononcer ultérieurement par le juge. En prévoyant cette imputation, le législateur a posé implicitement mais de façon certaine que nul ne peut être sanctionné une deuxième fois pour un comportement punissable.

*Mémoire en réponse du Conseil des ministres*

A.8.1. Selon le Conseil des ministres, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 23 septembre 1998 ne saurait être invoqué utilement, compte tenu des différences fondamentales entre les règles françaises et belges en la matière.

Le Conseil des ministres souligne toutefois que la Cour européenne des droits de l'homme elle-même s'est déjà prononcée sur la réglementation belge, nommément dans l'arrêt du 28 octobre 1999 en cause de Escoubet contre la Belgique. Dans cet arrêt, le retrait du permis de conduire a été considéré comme une mesure de sécurité.

A.8.2. Le Conseil des ministres estime que la critique des prévenus concernant la circulaire ministérielle vise l'application de l'article 55 de la loi sur la circulation routière et non cet article 55 lui-même. Le Conseil des ministres fait observer que la Cour n'est pas compétente pour contrôler, au regard de normes supérieures, la manière dont une disposition législative est appliquée.

A.8.3. Le Conseil des ministres fait valoir que la référence à l'article 60 de la loi sur la circulation routière n'est pas pertinente en l'espèce. En effet, il échet d'observer que l'interdiction de conduire imposée après un contrôle positif de l'alcoolémie ou de l'emploi de drogues ne constitue pas une possibilité mais une obligation légale. Il s'agit de la conséquence automatique du dépassement des normes fixées. Ensuite, même après l'interdiction de conduire de six heures, le retrait peut être imposé, tant après un contrôle positif de l'alcoolémie qu'après un contrôle positif de l'emploi de drogues. On ne saurait donc soutenir que les personnes qui sont soumises à une telle interdiction de conduire se trouveraient dans une situation plus favorable que celles auxquelles le permis de conduire peut être retiré sans qu'elles aient été préalablement soumises à une interdiction de conduire.

- B -

B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 55, alinéa 1er, 5°, et alinéa 3, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968 (dénommée ci-après : loi sur la circulation routière), libellé comme suit :

« Art. 55. Le permis de conduire ou le titre qui en tient lieu peut être retiré immédiatement :

[...]

5° si le conducteur a commis une des infractions spécialement désignées par le Roi, visées à l'article 29;

[...].

Le retrait immédiat est ordonné par le procureur du Roi, ou par l'auditeur militaire lorsque l'infraction est de la compétence du conseil de guerre. Il ne peut toutefois être ordonné que par le procureur général près la cour d'appel ou par l'auditeur général près la cour militaire lorsque les faits sont de la compétence d'une de ces cours. »

B.1.2. Les infractions visées à l'article 29 sont les infractions dites « graves », comme, entre autres, certains excès de vitesse, ce qui était le cas dans les affaires soumises au juge *a quo*.

B.1.3. Le juge *a quo* demande à la Cour si les dispositions susdites violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que :

- une instance non judiciaire se verrait accorder le pouvoir d'infliger une sanction pénale visée à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, sans qu'il soit satisfait aux garanties juridictionnelles mentionnées dans cette disposition;

- il serait porté atteinte au principe général de droit « *non bis in idem* » puisque la personne dont le permis de conduire a été retiré peut encore être condamnée;

- aucune procédure n'aurait été fixée en vue de supprimer les effets d'un retrait immédiat du permis de conduire, indûment imposé, et d'indemniser l'intéressé;

- en cas de retrait immédiat du permis de conduire, contrairement à ce qui s'applique lors de la déchéance du droit de conduire, aucune « transaction » ne peut être conclue et le retrait ne peut être limité à certaines catégories de véhicules;

- une différence de traitement existe selon que l'excès de vitesse a été constaté par un appareil automatique fonctionnant en présence ou en l'absence d'un agent qualifié, puisque l'intéressé n'aurait la possibilité de se justifier que dans la dernière hypothèse.

B.2.1. Selon les travaux préparatoires de l'article 55 de la loi sur la circulation routière, 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.2.2. Tant le texte de l'article 55 de la loi sur la circulation routière, en particulier l'emploi du terme « peut », que les travaux préparatoires de cette disposition font apparaître qu'en matière de décision de retrait, le ministère public dispose d'une liberté d'appréciation et doit déterminer cas par cas, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire, si la grave infraction de roulage constatée est de nature telle que le maintien de la sécurité routière justifie le retrait temporaire du permis de conduire.

B.2.3. En vertu de l'article 56 de la loi sur la circulation routière, la mesure est d'application pour une période de 15 jours, sauf si le ministère public qui a ordonné le retrait restitue le permis plus tôt, soit d'office, soit à la requête du titulaire. La même autorité peut prolonger la mesure pour une nouvelle période de 15 jours, l'intéressé ou son conseil étant préalablement entendu s'il en fait la demande. La décision peut faire l'objet d'un dernier renouvellement de 15 jours.

B.2.4. Le retrait immédiat du permis de conduire doit être considéré comme une mesure de sécurité temporaire et non comme une sanction pénale. Il 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 : Cour européenne des droits de l'homme, 28 octobre 1999, *Escoubet c. Belgique*).

B.2.5. Compte tenu des objectifs mentionnés en B.2.1, la nécessité d'agir sans délai peut justifier que la mesure puisse être prise par le ministère public sans contrôle judiciaire préalable.

B.2.6. Toutefois, le retrait du permis de conduire pendant 15 jours au maximum et sa prorogation éventuelle pendant deux périodes supplémentaires de 15 jours au maximum peuvent, dans certains cas, avoir de graves conséquences pour les personnes à l'égard desquelles la mesure est prise.

B.2.7. Le point de savoir si de telles décisions peuvent être prises sans contrôle juridictionnel concerne l'article 56 de la loi, sur lequel la Cour n'est pas interrogée.

B.3. Le retrait du permis de conduire n'est pas une condamnation pénale; il est indépendant d'une poursuite pénale. Il ne saurait donc y avoir de violation de la règle *non bis in idem*.

B.4. Le juge *a quo* demande également si les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés en ce que la loi sur la circulation routière ne prévoit pas d'indemnisation en cas de retrait injustifié du permis de conduire, comme c'est par exemple le cas lors d'une détention préventive inopérante.

B.5.1. Dans le cas particulier d'une détention préventive inopérante de plus de huit jours, une indemnité peut être accordée en équité, conformément à l'article 28 de la loi du 13 mars 1973 relative à l'indemnité en cas de détention préventive inopérante. Cette dernière procédure, qui vise à indemniser le préjudice causé par une privation de liberté, concerne une situation qui n'est pas comparable au retrait du permis de conduire.

B.5.2. L'Etat peut être tenu pour responsable, sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil, du dommage causé par la faute d'un membre du ministère public. L'action en indemnisation sera accueillie s'il apparaît que le ministère public a violé le principe de prévoyance et de prudence.

Il n'y a donc pas de différence de traitement entre les personnes dont le permis de conduire est retiré indûment, et qui subissent de ce fait un dommage, et les autres personnes qui subissent un dommage causé par la faute d'une autorité, en sorte que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés.

B.6.1. Il est également demandé à la Cour de se prononcer sur la différence de traitement qui consiste en ce que, contrairement à ce qui peut se faire en cas de déchéance du droit de conduire, lors d'un retrait immédiat du permis de conduire, aucune « transaction » ne pourrait être conclue et en ce qu'il n'existe pas de possibilité de limiter le retrait à certaines catégories de véhicules.

B.6.2. La possibilité de conclure un règlement amiable ou d'obtenir l'extinction de l'action publique contre le paiement d'une somme d'argent est réglée de manière générale à l'article 216*bis* du Code d'instruction criminelle.

Le fait que cette réglementation puisse s'appliquer en cas de déchéance du droit de conduire et non pas en cas de retrait immédiat du permis de conduire est lié étroitement à la nature des mesures considérées, qui est pénale dans le premier cas et qui ne l'est pas dans le deuxième. La différence de traitement qui en découle n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6.3. Le retrait immédiat concerne le permis de conduire dans son intégralité. Le ministère public ne peut limiter le retrait à certaines catégories de véhicules à moteur, comme peut le faire le juge conformément à l'article 45 de la loi sur la circulation routière lorsqu'il inflige une déchéance du droit de conduire.

La différence de traitement qui en découle est raisonnablement justifiée par la nature et la portée différentes des mesures concernées.

Une mesure de sécurité 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.

B.7.1. La Cour est enfin interrogée sur la différence de traitement en matière de retrait immédiat du permis de conduire qui existerait selon qu'un excès de vitesse est constaté par un appareil fonctionnant automatiquement en présence ou en l'absence d'un agent qualifié.

B.7.2. Pour atteindre son objectif d'écarter immédiatement les conducteurs dangereux de la circulation, le législateur pouvait, sans violer le principe d'égalité et de non-discrimination, permettre au procureur du Roi d'apprécier si le permis doit être retiré au conducteur qui a commis une infraction grave, sans que la loi dût elle-même faire une distinction selon la manière dont l'infraction a été constatée.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 55, alinéa 1er, 5°, et alinéa 3, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

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 13 juillet 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

H. Boel