

Numéro du rôle : 6941
Arrêt n° 54/2019 du 4 avril 2019

ARRÊT

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 26, alinéa 1er, de la loi du 6 mars 2018 relative à l'amélioration de la sécurité routière, lu en combinaison avec l'article 25, 1°, de la même loi, posées par le Tribunal de première instance de Flandre orientale, division Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 24 mai 2018 en cause du ministère public contre J.M., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 1er juin 2018, le Tribunal de première instance de Flandre orientale, division Gand, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 26, alinéa 1er, de la loi du 6 mars 2018 relative à l'amélioration de la sécurité routière, combiné avec l'article 25, 1^o, de cette même loi et avec l'article 3 du Code judiciaire, viole-t-il les dispositions relatives aux droits et libertés fondamentaux garantis par le titre II de la Constitution (notamment les articles 10, 11 et 13 de la Constitution) et l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que cette disposition, en particulier en raison de l'ajout du membre de phrase ' cette loi entre en vigueur le 15 février 2018 ', instaure une entrée en vigueur rétroactive de la prescription ?

2. L'article 26, alinéa 1er, de la loi du 6 mars 2018 relative à l'amélioration de la sécurité routière, combiné avec l'article 25, 1^o, de cette même loi et avec l'article 3 du Code judiciaire, viole-t-il les dispositions relatives aux droits et libertés fondamentaux garantis par le titre II de la Constitution (notamment les articles 10, 11 et 13 de la Constitution) et l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que cette disposition, en particulier en raison de l'ajout du membre de phrase ' cette loi entre en vigueur le 15 février 2018 ', crée une différence de traitement entre les faits qui auraient été atteints de prescription durant la période comprise entre la date rétroactive de l'entrée en vigueur de la loi du 6 mars 2018, à savoir le 15 février 2018, et la date de publication de cette même loi au *Moniteur belge*, à savoir le 15 mars 2018, puisque l'action publique n'est plus éteinte et renaît, d'une part, et les faits qui auraient déjà été définitivement prescrits avant le 15 février 2018, d'autre part ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- J.M., assisté et représenté par Me J. Sucaet, avocat au barreau de Gand;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Jacobowitz et Me A. Poppe, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 27 février 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, 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 20 mars 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 20 mars 2019.

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*

Par jugement du 29 mai 2017, le Tribunal de police de Flandre orientale, division Gand, a condamné J.M. à deux amendes et l'a déclaré déchu du droit de conduire tout véhicule à moteur pour une durée de vingt-et-un jours, pour des faits qui se sont produits le 22 mars 2016.

Le 26 juin 2017, J.M. a interjeté appel devant le Tribunal de première instance de Flandre orientale, division Gand. Par jugement interlocutoire, le Tribunal a jugé qu'il y avait lieu de rouvrir les débats, afin de permettre à J.M. de prendre position par rapport à la prescription de la prévention d'avoir dépassé par la gauche, en tant que conducteur d'un véhicule sur la voie publique, sans s'être assuré qu'il pouvait le faire sans danger et que la voie était libre sur une distance suffisante pour éviter tout risque d'accident.

Le juge *a quo* constate que, sous l'empire de l'ancien article 68 de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée par l'arrêté royal du 16 mars 1968 (ci-après : la loi relative à la police de la circulation routière), le délai de prescription de l'action publique pour cette prévention s'élevait à un an. Par l'effet de l'article 25 de la loi du 6 mars 2018 relative à l'amélioration de la sécurité routière (ci-après : la loi du 6 mars 2018), ce délai de prescription est porté à deux ans. Cette disposition entre en vigueur rétroactivement, étant donné que l'article 26 de la loi du 6 mars 2018 fixe l'entrée en vigueur de la loi au 15 février 2018.

Selon le juge *a quo*, les lois qui modifient le délai de prescription de l'action publique doivent être considérées comme des lois de procédure et sont immédiatement applicables aux litiges pendants, y compris à ceux qui sont basés sur des faits datant d'avant la modification législative. Conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, le juge peut écarter l'application du principe général du droit de la non-rétroactivité des lois lorsque l'application de ce principe est inconciliable avec la volonté explicite du législateur, sauf si la Cour a constaté que la disposition légale litigieuse viole la Constitution.

Le juge *a quo* se demande s'il ne se pose pas un problème en ce qui concerne les faits qui seraient prescrits au cours de la période comprise entre le 15 mars 2018, date de publication de la loi, et le 15 février 2018, date d'entrée en vigueur rétroactive de celle-ci. Dans le litige au fond, les faits reprochés datent du 22 mars 2016. Le dernier acte interruptif utile, à savoir la signification à J.M. de la citation introductive à comparaître devant le Tribunal de police de Flandre orientale, division Gand, date du 9 mars 2017. Si la loi du 6 mars 2018 n'avait pas vu le jour, la prescription aurait pris cours le 8 mars 2018. L'entrée en vigueur rétroactive de cette loi au 15 février 2018 ferait toutefois renaître l'action publique intentée à l'encontre de J.M. Or, la publication d'une loi est essentielle pour que le justiciable puisse savoir quel est son statut procédural. Les travaux préparatoires ne fournissent ni la moindre explication ni la moindre justification en ce qui concerne le point de départ de l'entrée en vigueur ou en ce qui concerne le principe de l'entrée en vigueur rétroactive. Le juge doute dès lors que le législateur ait voulu une entrée en vigueur rétroactive de la loi.

Pour ces raisons, le juge *a quo* estime nécessaire de poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut, avant de pouvoir statuer sur l'extinction de l'action publique par prescription.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. J.M., appelant dans le litige *a quo*, soutient que le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale qui découle de l'article 2 du Code pénal ne s'applique pas à des lois de procédure, telles que l'article 25, 1^o, de la loi du 6 mars 2018. La jurisprudence et la doctrine considèrent que ces lois de procédure peuvent être appliquées immédiatement, pour autant que la prescription n'était pas encore prescrite sous l'empire de l'ancienne loi. Il convient toutefois de se demander si l'application immédiate de la loi de procédure est également compatible avec une entrée en vigueur rétroactive.

A.1.2. J.M. estime qu'une telle application rétroactive crée des situations inéquitables et inégales et rejoint le juge *a quo* lorsqu'il dit que la publication d'une loi est essentielle pour que le justiciable puisse savoir quel est son statut procédural. Faire renaître l'action publique porterait manifestement atteinte aux principes généraux du

droit de la sécurité juridique, de l'égalité et de la non-discrimination, ainsi qu'au droit à un procès équitable tel qu'il est garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, la disposition en cause est contraire au principe de la non-rétroactivité de la loi pénale, tel qu'il est garanti par l'article 14 de la Constitution, par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En juger autrement aurait pour effet qu'en principe, toute extinction d'une action publique, même prescrite, pourrait être évitée et pourrait encore donner lieu à une condamnation. Cela n'est pas compatible avec les principes de l'État de droit, avec le droit à un procès équitable, avec la sécurité juridique et avec la tranquillité et la paix des citoyens.

A.1.3. De plus, l'absence de régime transitoire crée une différence de traitement injustifiée entre des personnes qui ont commis des faits qui seraient en principe prescrits au cours de la période comprise entre l'entrée en vigueur rétroactive, c'est-à-dire le 15 février 2018, et la publication au *Moniteur belge*, c'est-à-dire le 15 mars 2018, d'une part, et des personnes qui ont commis des faits qui étaient déjà définitivement prescrits avant le 15 février 2018, d'autre part. Les deux questions préjudicielles appellent dès lors une réponse affirmative.

A.2. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Conseil des ministres constate que le juge *a quo* ne met pas en cause, en soi, la constitutionnalité de l'article 25, 1^o, de la loi du 6 mars 2018. Il ne met pas non plus en cause la constitutionnalité de cette disposition en ce qu'elle entre en vigueur à partir de la publication de la loi du 6 mars 2018 au *Moniteur belge* du 15 mars 2018. L'entrée en vigueur immédiate d'une loi qui prolonge la prescription ne viole pas les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. Cependant, des faits qui étaient déjà prescrits au moment où la nouvelle loi entre en vigueur ne peuvent plus être poursuivis. Il ressort des travaux préparatoires qu'aucune motivation particulière ne justifie l'entrée en vigueur avec effet rétroactif au 15 février 2018. Le Conseil des ministres reconnaît dès lors que l'article 26, alinéa 1er, de la loi du 6 mars 2018 viole les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que la prolongation du délai de prescription d'un an à deux ans prévue par l'article 25, 1^o, de la loi précitée, ferait renaître des actions publiques qui ont été définitivement prescrites avant le 15 mars 2018, c'est-à-dire au moment de la publication de cette loi au *Moniteur belge*. Dans ces circonstances, il peut être répondu par l'affirmative à la question préjudicielle.

A.3.1. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres observe qu'elle soulève une différence de traitement entre, d'une part, des faits qui auraient été prescrits au cours de la période comprise entre la date rétroactive d'entrée en vigueur de la loi du 6 mars 2018, à savoir le 15 février 2018, et la date de publication de cette loi au *Moniteur belge*, à savoir le 15 mars 2018, et, d'autre part, des faits qui auraient été prescrits avant le 15 février 2018. Cette question invite toutefois à comparer des faits et non différentes catégories de personnes. Pour cette raison, le Conseil des ministres propose de reformuler la question préjudicielle.

A.3.2. Pour le surplus, le Conseil des ministres renvoie à son exposé portant sur la première question préjudicielle. Sous réserve de la reformulation proposée conformément à l'article 27, § 2, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, il considère qu'il peut aussi être répondu par l'affirmative à la deuxième question préjudicielle.

- B -

B.1. Par la première question préjudicielle, le juge *a quo* souhaite savoir si l'article 26, alinéa 1er, de la loi du 6 mars 2018 relative à l'amélioration de la sécurité routière (ci-après : la loi du 6 mars 2018), lu en combinaison avec l'article 25, 1^o, de la même loi, et avec l'article 3 du Code judiciaire, est compatible avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il fait débiter avec effet rétroactif au 15 février 2018 la prolongation du

délai de prescription de l'action publique résultant d'une infraction à la loi « relative à la police de la circulation routière, coordonnée par l'arrêté royal du 16 mars 1968 » (ci-après : la loi relative à la police de la circulation routière), ainsi qu'aux arrêtés pris en exécution de celle-ci.

B.2.1. L'article 25 de la loi du 6 mars 2018 dispose :

« À l'article 68 de la même loi, remplacé par la loi du 18 juillet 1990 et modifié par les lois du 16 mars 1999 et 20 juillet 2005, les modifications suivantes sont apportées :

1° les mots ' un an révolu ' sont remplacés par les mots ' deux ans révolus ';

2° les mots ' et 37bis, § 1er, 1° et 4° à 6° ' sont remplacés par les mots ' , 37/1, § 4, 37bis, § 1er, 1° et 4° à 6°, et 48 ' ».

B.2.2. Par l'effet de ces modifications, l'article 68 de la loi relative à la police de la circulation routière dispose :

« L'action publique résultant d'une infraction à la présente loi ainsi qu'aux arrêtés pris en exécution de celle-ci est prescrite après deux ans révolus à compter du jour où l'infraction a été commise; ce délai est toutefois de trois ans, à dater du jour où l'infraction a été commise, pour les infractions aux articles 30, § 1er et § 3, 33, 34, § 2, 35, 37/1, § 4, 37bis, § 1er, 1° et 4° à 6°, et 48 ».

B.3.1. La loi du 6 mars 2018 a été publiée au *Moniteur belge* du 15 mars 2018. En ce qui concerne son entrée en vigueur, l'article 26 de cette loi 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.

L'article 37/1, § 1er, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, tel que remplacé par l'article 10, ne s'applique qu'aux faits commis après son entrée en vigueur ».

À l'exception des articles 10, 14, 16, 20 et 25, 2°, qui entrent en vigueur le 1er juillet 2018, la loi du 6 mars 2018 a donc un effet rétroactif.

B.3.2. Il en découle que l'article 25, 1°, de la loi du 6 mars 2018, qui prolonge la prescription de l'action publique résultant d'une infraction à la loi relative à la police de la

circulation routière ou à ses arrêtés d'exécution d'un an à deux ans à compter du jour où l'infraction a été commise, entre en vigueur rétroactivement le 15 février 2018.

B.3.3. Le juge *a quo* n'interroge pas la Cour sur la prolongation du délai de prescription de l'action publique en soi, mais uniquement sur l'instauration rétroactive de cette prolongation.

B.4. Comme l'a jugé la Cour européenne des droits de l'homme, « la prescription peut se définir comme le droit accordé par la loi à l'auteur d'une infraction de ne plus être poursuivi ni jugé après l'écoulement d'un certain délai depuis la réalisation des faits. Les délais de prescription, qui sont un trait commun aux systèmes juridiques des États contractants, ont plusieurs finalités, parmi lesquelles garantir la sécurité juridique en fixant un terme aux actions et empêcher une atteinte aux droits de la défense qui pourraient être compromis si les tribunaux étaient appelés à se prononcer sur le fondement d'éléments de preuve qui seraient incomplets en raison du temps écoulé (arrêt *Stubbings et autres c. Royaume-Uni* du 22 octobre 1996, Recueil 1996-IV, pp. 1502-1503, § 51) » (CEDH, 22 juin 2000, *Coëme et autres c. Belgique*, § 146).

B.5.1. La disposition légale qui prolonge le délai de prescription d'une action publique n'est ni une loi qui établit une nouvelle infraction ni une loi qui détermine le taux de la peine. Il s'agit d'une loi de procédure qui, conformément aux articles 2 et 3 du Code judiciaire, s'applique, dès son entrée en vigueur, à toute action publique, même née avant cette entrée en vigueur, pour autant que l'action publique n'était pas prescrite à cette date (Cass., 12 novembre 1996, P.95.1171.N).

B.5.2. En ce qui concerne l'entrée en vigueur immédiate d'une loi qui prolonge le délai de prescription de l'action publique, la Cour a, par son arrêt n° 165/2015 du 19 novembre 2015, jugé :

« Mais alors que l'insécurité juridique résultant de l'introduction de peines qui n'étaient pas prévues au moment où l'infraction a été commise n'est pas susceptible de justification, il en va autrement de l'insécurité qui tient à ce qu'une infraction, déjà punissable au moment où elle est commise, peut encore être punie des mêmes peines après l'expiration du délai

escompté, même si les attentes de l'inculpé sont ainsi déjouées (voy. dans le même sens : CEDH, 22 juin 2000, *Coëme e.a. c. Belgique*, §§ 149-151) ».

B.6. L'entrée en vigueur immédiate d'une loi qui prolonge le délai de prescription de l'action publique doit toutefois être distinguée d'une prolongation instaurée avec effet rétroactif.

En effet, en instaurant rétroactivement la prolongation du délai de prescription, les dispositions en cause ont pour conséquence de faire renaître les actions publiques qui, comme c'est le cas dans l'affaire soumise au juge *a quo*, étaient définitivement prescrites sur la base de l'ancienne loi, au cours de la période comprise entre le 15 février 2018 et le 15 mars 2018.

Elles portent ainsi atteinte, sans qu'il puisse exister une justification raisonnable, à la garantie de sécurité juridique qui est visée par la prescription et qui implique, en matière pénale, que l'auteur d'une infraction ne peut plus être poursuivi ni jugé après l'écoulement d'un certain délai depuis que les faits se sont produits.

Comme l'indique le Conseil des ministres dans son mémoire, l'entrée en vigueur rétroactive des dispositions attaquées ne fait d'ailleurs l'objet d'aucune justification dans les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2868/001, pp. 31-32).

B.7. La première question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.8. Compte tenu de la réponse à la première question préjudicielle, il n'est pas nécessaire d'examiner la seconde question, qui ne saurait conduire à un constat d'inconstitutionnalité plus étendu.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 26, alinéa 1er, de la loi du 6 mars 2018 relative à l'amélioration de la sécurité routière, lu en combinaison avec l'article 25, 1°, de la même loi, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il fait débiter rétroactivement au 15 février 2018 la prolongation du délai de prescription de l'action publique d'un an à deux ans.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, le 4 avril 2019.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen