



Proposition de loi modifiant la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière en ce qui concerne la déchéance du droit de conduire

Avis de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains

Avis n° 7/2021 du 15 décembre 2021

L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains

L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) a été créé par la loi du 12 mai 2019. L'objectif de l'IFDH est de contribuer à la protection et à la promotion des droits humains en Belgique. Le présent avis s'inscrit dans la mission de conseil du gouvernement fédéral et du Parlement, sur toute question relative aux droits humains, soit à leur demande, à l'instar du présent avis, soit de sa propre initiative.

Introduction

La proposition de loi entend constituer en infraction pénale le fait pour une personne qui est inapte physiquement à la conduite de ne pas restituer de son propre chef son permis de conduire à la commune¹. Cette obligation existe déjà en vertu de l'article 24 de la Loi relative à la police de la circulation routière. La présente proposition vise toutefois à assortir la non-restitution de sanctions allant d'une peine d'emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 200 euros à 2000 euros ou d'une de ces peines seulement². La liste des inaptitudes physiques à la conduite est prévue quant à elle dans l'Arrêté royal relatif au permis de conduire du 23 mars 1998³.

La proposition de loi entend au premier chef sanctionner les personnes se livrant à la consommation régulière de drogues. Son champ d'application couvre cependant l'ensemble des personnes présentant une inaptitude physique à la conduite, qu'il s'agisse d'un problème de vue, d'épilepsie, d'une affection neurologique, ou encore d'une affection du système cardio-vasculaire.

Dans cet avis, l'IFDH salue la volonté d'agir préventivement en vue de garantir la sécurité sur les routes (1.). Il constate toutefois que la proposition de loi pose un certain nombre de problèmes quant au

¹ Proposition de loi modifiant la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière en ce qui concerne la déchéance du droit de conduire, *Doc. Parl.*, Ch., 2020-2021, n° 55 2136/001.

² Loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, *M. B.*, 27 mars 1968, art. 30.

³ Arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, *M. B.*, 30 avril 1998.

respect des droits humains. Premièrement, l'IFDH suggère de ne pas adopter une approche pénale du problème en cause (2). Deuxièmement, l'IFDH suggère d'adopter des mesures et peines moins sévères au regard de l'objectif recherché (3). Enfin, la proposition pourrait porter atteinte au droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination (4.).

1. L'Etat belge a une obligation découlant des droits humains de prendre des mesures pour garantir la sécurité sur les routes

La Cour européenne des droits de l'homme a déjà constaté que les Etats partie à la Convention ont une obligation de prendre des mesures pour garantir la sécurité sur les routes⁴. Prendre des mesures en vue d'éviter que des personnes inaptes à la conduite, et notamment celles avec une assuétude aux drogues, prennent la route, participe de cette démarche et l'IFDH reconnaît la légitimité de vouloir adopter une approche proactive sur ce sujet. Pour la Cour, l'article 2 de la Convention garantissant le droit à la vie implique, dans le contexte de la sécurité routière, que les « autorités nationales veille[nt] à ce que soit en place un ensemble approprié de mesures préventives visant à assurer la sécurité publique et à réduire autant que possible le nombre d'accidents de la route »⁵.

La solution formulée dans la proposition de loi pose toutefois un certain nombre de problèmes au regard des droits humains, problèmes qu'examinent les sections suivantes de cet avis.

2. La voie pénale devrait être évitée

La proposition de loi sanctionne pénalement les personnes inaptes à la conduite en raison de leur assuétude aux drogues ou à certains médicaments, mais également celles atteintes d'une maladie ou d'un handicap, ou encore, par exemple, certaines personnes âgées atteintes d'affections les empêchant de prendre la route en toute sécurité. Pour ces personnes, le fait de ne pas remettre leur permis à la commune deviendrait passible d'une peine d'emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 200 euros à 2000 euros ou d'une de ces peines seulement. On peut toutefois douter que cette approche pénale soit la plus indiquée en vue de répondre à cette problématique.

Au regard du caractère particulièrement intrusif du droit pénal, le recours à celui-ci devrait être évité lorsqu'une solution moins intrusive est possible. La voie pénale ne devrait être retenue que s'il n'existe pas un moyen moins perturbateur en vue d'atteindre le résultat recherché⁶. En d'autres termes, le recours au droit pénal doit être un *ultimum remedium*⁷. Le Comité contre la torture de l'Organisation

⁴ Cour eur. DH, arrêt Smiljanić c. Croatie, 25 mars 2021, n° 35983/14, § 69 ; Voir également Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt Nicolae Virgiliu Tănase c. Roumanie, 25 juin 2019, n° 41720/13, § 135-137.

⁵ *Ibid.* § 134.

⁶ Voir notamment, Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 27, 67^{ème} sess., CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 novembre 1999, § 14 : Sur la nécessité d'éviter l'emprisonnement, Voir J. Rozie, « Naar de vrijheidsstraf als ultimum remedium: een weg bezaaid met wolfijzers en schietgeweren », *N.C.*, 2015/1, pp. 1-14 ; J. Rozie, et D. Vandermeersch, « De zin van de korte gevangenisstraf in vraag gesteld », *R.W.*, 2017-2018/9, pp. 323-335 ; Y. Van Den Berge, « Het Belgische strafrecht : veel aandacht voor de vrijheidsbeneming en de vrijheidsbeperking », *N.C.*, 2019/1, pp. 1-28.

⁷ Voir notamment N. Jareborg, « Criminalisation as Last Resort (Ultima Ratio) », *Ohio State Journal of Criminal Law*, 2005, p. 521.

des Nations Unies a d'ailleurs récemment invité la Belgique à poursuivre sa réforme du droit pénal « afin que les peines de prison ne puissent être prononcées qu'en dernier recours »⁸.

L'IFDH a de sérieux doutes quant à l'opportunité d'utiliser la voie pénale en l'espèce.

D'une part, le principe *ultimum remedium* requiert de n'adopter une approche pénale que pour des comportements présentant un degré suffisant de gravité⁹. Pour cette raison, dans la mesure où une simple négligence n'atteint que rarement ce seuil de gravité, il est en général considéré qu'il n'est pas souhaitable de pénaliser pareille négligence, sauf dans des circonstances exceptionnelles¹⁰.

Le défaut de restitution du permis de conduire à la commune en cas d'inaptitude ne paraît pas d'atteindre ce seuil de gravité, en particulier au regard du fait que le comportement incriminé ne requiert ni une participation active à la circulation ni la survenance d'un dommage.

À cet égard, on doit aussi prendre en considération le fait que dans nombre de situations, il sera difficile pour une personne d'établir de sa propre initiative quand son état de santé justifie qu'elle doive rendre son permis. C'est le cas pour une personne affectée par une maladie en évolution. Dans cette hypothèse, il est en effet possible que la personne ne soit pas en mesure d'évaluer à quel moment son état de santé justifie la remise du permis. C'est le cas également pour une personne qui fait usage de drogues. Seule la dépendance à l'égard de substances psychotropes ou la consommation régulière implique en effet pour une personne l'obligation de remettre son permis. Se posera donc la question de la détermination du moment où cette dépendance est établie.

D'autre part, la proposition de loi pourrait avoir un impact négatif sur des groupes de personnes vulnérables. En l'état, la proposition conduirait par exemple à imposer à une personne qui se découvre une affection neurologique ou cardiaque sévère de remettre son permis à la commune dans un délai de quatre jours suivant la date à laquelle elle a connaissance de l'affection¹¹. Au regard de la situation de vulnérabilité de cette personne, on peut douter qu'assortir cette exigence d'une sanction pénale soit opportun, *a fortiori* au regard du délai particulièrement court. Entamer des poursuites pénales envers une personne âgée qui n'aurait pas d'elle-même réalisé son inaptitude à la conduite paraît de même une sanction particulièrement lourde, même s'il n'est pas contesté qu'une mesure pourrait être prise à l'encontre de cette personne pour limiter le danger qu'elle peut présenter sur la route. Il en est de même des personnes victimes de la maladie ou affectées par un handicap apparu progressivement. Dans la mesure où cette proposition prévoit que ces personnes pourraient être tenues pénalement responsables même lorsqu'elles ne participent pas à la circulation, on peut douter de la désirabilité d'un tel élargissement du filet pénal.

Celui-ci contribue par ailleurs à stigmatiser davantage les personnes ayant des problèmes de dépendance aux drogues, lesquelles se trouvent dans une situation de vulnérabilité particulière. Ces personnes sont déjà ciblées par diverses dispositions pénales (par exemple celles pénalisant la détention de drogues), qui contribuent à leur marginalisation sociale et font obstacle à la recherche

⁸ Comité contre la torture, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Belgique, 30 juillet 2021, 41^{ème} sess., CAT/C/BEL/CO/4, § 18 c).

⁹ N. Jareborg, « Criminalisation as Last Resort (Ultima Ratio) », *op. cit.*, p. 527.

¹⁰ Voir, entre autres, A. Simister, « Why Omissions are Special », *Legal Theory* (1995), p. 311.

¹¹ Loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, *op. cit.*, art. 24.

d'aide¹². À cet égard, il faut rappeler que selon une approche basée sur les droits humains, le traitement et le soutien des personnes ayant des problèmes de dépendance aux drogues doit être privilégié à une approche punitive. Pour cette raison, le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/Sida (ONUSIDA), entre autres, a appelé à la nécessité d'alternatives à la voie pénale dans ce domaine¹³. L'IFDH est préoccupé par le fait que la présente proposition – qui a été spécialement rédigée en pensant aux personnes ayant des problèmes de dépendance aux drogues – aille à l'encontre d'une telle approche basée sur les droits humains, en élargissant davantage le champ d'application du droit pénal vis-à-vis de ces personnes.

Pour ces raisons, l'IFDH s'interroge quant au caractère opportun de l'élargissement du filet pénal prévu par la présente proposition, et suggère d'envisager une alternative afin de prévenir les risques posés par des personnes inaptes à la conduite.

Recommandation :

1. Une alternative à l'approche pénale devrait être privilégiée.

3. Des mesures de sureté ou des peines moins sévères devraient être envisagées

Selon l'IFDH, une approche basée sur des droits humains s'oppose à l'imposition de peines d'emprisonnement pour l'infraction prévue dans la présente proposition. Recourir à des moyens plus proportionnés est donc nécessaire, et ce en particulier au regard de la situation particulièrement vulnérable des personnes susceptibles de faire l'objet de la peine, à savoir notamment certaines personnes âgées, celles en situation de handicap, celles affectées par une maladie, ainsi que celles souffrant d'une assuétude aux drogues (voir ci-dessus).

Selon l'IFDH, une déchéance du permis de conduire serait un moyen plus approprié en vue d'empêcher les personnes posant un risque pour la circulation de prendre la route. À cet égard, il faut rappeler qu'à l'heure actuelle, la loi relative à la police de la circulation routière opère déjà une distinction entre la déchéance du permis prononcée au titre de peine (article 38)¹⁴ et celle prononcée au titre de mesure de sureté en raison de l'incapacité physique ou psychique d'une personne (article 42)¹⁵. Ces mesures peuvent d'ores et déjà être imposées lorsqu'une personne est condamnée ou fait

¹² Voir entre autres J. Ahern, J. Stuber et S. Galea, « Stigma, discrimination and the health of illicit drug users », *Drug and Alcohol Dependence*, 2007, p. 188 ; Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, [Étude des effets du problème mondial de la drogue sur la jouissance des droits de l'homme](#), 4 septembre 2015, A/HRC/30/65.

¹³ ONUSIDA, [Do no harm – health, human rights and people who use drugs](#), 2016, p. 56. Recommandation de politique n° 4: « Commit to treating people who use drugs with support and care, rather than punishment. UNAIDS believes that this objective can be achieved only by implementing alternatives to criminalization, such as decriminalization and stopping incarceration of people for the consumption and possession of drugs for personal use. »

¹⁴ Loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, *op. cit.*, art. 38 et s.

¹⁵ *Ibid.* art. 42 et s. Voir à ce sujet : V. Franssen, « Het Leuvense parket waakt over uw veiligheid in het verkeer, maar wie waakt er over uw fundamentele rechten? De preventieve afgifte van het rijbewijs », *RW*, 2006-07, n° 40, pp. 1622-1635.

l'objet d'une suspension de peine pour certaines violations du code de la route alors qu'elle présente un défaut physique ou une affection la rendant inapte à la conduite (article 30, § 1, 4°)¹⁶.

Dans cette logique, une manière moins intrusive de protéger la sécurité des usagers de la route pourrait être d'évaluer si la mise en œuvre de cette possibilité de déchéance au titre de mesure de sureté, plutôt que de peine, pourrait être simplifiée¹⁷. Le législateur pourrait ainsi, par exemple, élargir le champ d'application de la mesure de sureté déjà prévue par l'article 42 afin de ne pas lier cette mesure à la survenance « d'une condamnation ou d'une suspension de peine ou d'un internement pour infraction à la police de la circulation routière »¹⁸. Le but de cette modification serait de permettre au tribunal de police de prononcer une mesure de sureté, après avoir été informé par le parquet de l'inaptitude d'une personne et fait procéder à une expertise quant à cette aptitude. Cette modification pourrait être complétée d'une modification de l'article 55 de la même loi afin de permettre aux parquets de procéder à un retrait immédiat du permis en cas d'inaptitude d'une personne à la conduite dans l'attente de l'intervention d'un juge qui pourrait prononcer la déchéance¹⁹.

Dans l'hypothèse où le législateur jugerait néanmoins opportun de prévoir la possibilité d'une approche pénale proactive, l'IFDH suggère, à titre subsidiaire, de prévoir que l'infraction proposée de non-restitution du permis de conduire ne soit punissable que d'une peine alternative de déchéance du permis. Une telle possibilité était ainsi prévue dans la loi relative à la police de la circulation routière avant sa modification par la loi du 18 juillet 1990²⁰.

Recommandations :

2. Elargir la possibilité de prononcer la déchéance de permis au titre de mesure de sureté plutôt que de sanction pénale constituerait une mesure plus proportionnée au regard de l'objectif recherché.

3. Dans l'hypothèse où le législateur jugerait opportun de sanctionner pénalement la non-restitution du permis, l'IFDH suggère, à titre subsidiaire, de prévoir que l'infraction proposée ne soit punissable que d'une peine alternative de déchéance du permis.

¹⁶ Loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, *op. cit.*, art. 42.

¹⁷ Concernant les mesures de sureté, Voir F. Kutry, *Principes généraux du droit pénal belge – Tome IV : la peine*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 1173.

¹⁸ Loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, *op. cit.*, art. 30, § 1, 4° ; Concernant la nécessité d'une intervention du juge pour prononcer la déchéance, Voir : C.A., 13 juillet 2001, n° 105/2001, B.2.4 ; C.A., 22 septembre 2004, n° 154/2004, B.5.4 ; C.A., 22 septembre 2001, n° 156/2004, B.5.2. ; Cour eur. DH, arrêt Escoubet c. Belgique, 28 octobre 1999, n° 26780/95.

¹⁹ V. Franssen, « Het Leuvense parket waakt over uw veiligheid in het verkeer, maar wie waakt er over uw fundamentele rechten? De preventieve afgifte van het rijbewijs », *op. cit.*, p. 1635.

²⁰ Loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière (ancienne version), art. 30 al fine : « Dans les cas prévus aux 3° et 4°, les documents obtenus ou non restitués sont saisis et la confiscation en est prononcée en cas de condamnation. »

4. La proposition pourrait porter atteinte au droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination

La proposition de loi entend permettre un retrait de permis lorsqu'un « consommateur de drogue [a été] identifié dans le cadre d'enquêtes sur les infractions réprimées par la loi relative aux drogues »²¹. Aux termes de l'exposé des motifs, le but de la mesure est de permettre au Tribunal de police de pouvoir retirer le permis de la personne en question rapidement, sans devoir attendre une condamnation pour consommation de drogues par le tribunal correctionnel, lequel ne peut pas lui-même procéder à une déchéance du droit de conduire.

Pour ce faire, la proposition requiert d'une personne consommatrice de drogues que celle-ci admette cette consommation, et remette son permis de son propre chef à la commune, sous peine d'une sanction pénale.

Cette proposition pose toutefois question au regard du droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination, déduit du droit à un procès équitable garanti notamment par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme²². La Cour européenne des droits de l'homme a ainsi affirmé dans l'affaire Chambaz contre Suisse que le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination est au cœur de la notion de procès équitable et « présuppose que les autorités cherchent à fonder leur argumentation sans recourir à des éléments de preuve obtenus par la contrainte ou les pressions, au mépris de la volonté de l'« accusé » »²³. Dans cette affaire, les autorités suisses avaient sanctionné par des amendes la non-production de documents aux autorités fiscales. Selon le requérant, l'obligation qui lui était faite de produire ces documents était susceptible de lui être préjudiciable dans le cadre d'une procédure pénale ultérieure. Dans ce contexte, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que sanctionner le refus d'une personne d'adopter un comportement susceptible de contribuer ultérieurement à sa propre incrimination était en contradiction avec le droit à un procès équitable²⁴.

Ces principes sont applicables à la présente proposition de loi. Celle-ci exige en effet d'une personne qu'elle admette qu'elle fait usage de drogues et remette en conséquence son permis. Cette admission est toutefois susceptible d'être utilisée ultérieurement dans le cadre d'un procès lié à la détention ou à l'acquisition de drogues. En d'autres termes, la proposition de loi impose à la personne concernée de reconnaître son usage de drogues, une admission qui est susceptible d'être utilisée dans une procédure pénale ultérieure. Or, si l'obligation de remettre son permis existe déjà dans le droit actuel, assortir cette obligation d'une sanction pénale pourrait porter atteinte au droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination.

²¹ Proposition de loi modifiant la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière en ce qui concerne la déchéance du droit de conduire, *op. cit.*, p. 5.

²² Cour eur. DH, arrêt Funke c. France, 25 février 1993, n° 10588/83, § 44) ; Cour eur. DH, arrêt Murray c. Royaume-Uni, 8 février 1996, n° 18731/91) § 45 ; Cour eur. DH, arrêt, arrêt Bykov c. Russie, 10 mars 2009, n° 4378/02, § 92 ; Cour eur. DH, arrêt Saunders c. Royaume-Uni, 17 décembre 1996, n° 19187/91 § 74.

²³ Cour eur. DH, arrêt Chambaz c. Suisse, 5 avril 2012, n° 11663/04, § 52 ; Au sujet de cet arrêt, voir notamment F. Koning, « Cour eur. D.H., Chambaz contre Suisse, 5 avril 2012 - Prohibition de l'auto-incrimination en matière fiscale et égalité des armes », *R.G.C.F.*, 2012/6, pp. 403-417.

²⁴ *Ibid.* § 54.

Recommandation :

4. La proposition pourrait porter atteinte au droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination.

Conclusion et recommandations

L'IFDH salue la volonté d'agir préventivement en vue de garantir la sécurité sur les routes. Cette volonté est en accord avec les obligations découlant des droits humains en la matière.

L'IFDH conclut toutefois que la proposition ne garantit pas suffisamment le respect des droits humains et suggère la recherche d'autres solutions en vue d'atteindre l'objectif recherché. L'impact de la proposition de loi sur des personnes vulnérables, que ce soit en raison de leur âge ou de la maladie ne peut par ailleurs pas être sous-estimé. Pour celles-ci, la déchéance du permis de conduire n'est pas un événement anodin et signifie souvent une perte d'autonomie. La déchéance du permis peut impliquer pour nombre de personnes une perte du lien social, la perte d'un emploi ou encore l'obligation de quitter un logement trop éloigné des services et commerces essentiels. On peut dès lors se demander s'il est opportun d'ajouter à cette perte d'autonomie et aux difficultés qu'elle entraîne le risque d'une sanction pénale.

Dès lors, selon l'IFDH :

1. Une alternative à l'approche pénale devrait être privilégiée.
2. Elargir la possibilité de prononcer la déchéance de permis au titre de mesure de sureté plutôt que de sanction pénale constituerait une mesure plus proportionnée au regard de l'objectif recherché.
3. Dans l'hypothèse où le législateur jugerait opportun de sanctionner pénalement la non-restitution du permis, l'IFDH suggère, à titre subsidiaire, de prévoir que l'infraction proposée ne soit punissable que d'une peine alternative de déchéance du permis.
4. La proposition pourrait porter atteinte au droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination.