

Numéros du rôle : 1763, 1764, 1769, 1780,
1784, 1785, 1790, 1793, 1823 et 1824

Arrêt n° 73/2000
du 14 juin 2000

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 263 et 267 et suivants de l'arrêté royal du 18 juillet 1977 portant coordination des dispositions générales relatives aux douanes et accises, posées par la Cour d'appel d'Anvers, par le Tribunal de première instance de Termonde et par le Tribunal correctionnel d'Anvers.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents G. De Baets et M. Melchior, et des juges H. Boel, P. Martens, J. Delruelle, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée de la référendaire B. Renauld, faisant fonction de greffier, présidée par le président G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

a. Par arrêt du 2 septembre 1999 en cause du ministère public et du ministère des Finances contre J. Ryde et la s.a. Van Vliet-Ryde, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 6 septembre 1999, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle visant à savoir :

« si les articles 267 et suivants, soit le chapitre XXV de la loi générale du 18 juillet 1977 relative aux douanes et accises, violent les articles 10 et 11 de la Constitution au motif que, contrairement à l'action publique et à la procédure pénale en général, l'action publique et la procédure pénale en matière de douanes et accises ne garantissent pas d'indépendance à l'inculpé-administré puisque l'Administration des douanes et accises fait à la fois office d'enquêteur, de partie poursuivante et surabondamment d'intéressée, bénéficiaire de droits à acquitter, en cas de condamnation, par les parties poursuivantes [lire : poursuivies] ».

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1763 du rôle de la Cour.

b. Par jugement du 28 juin 1999 en cause du ministre des Finances contre M. Huyghe et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 7 septembre 1999, le Tribunal de première instance de Termonde a posé la question préjudicielle visant à savoir :

« si les articles 267 et suivants, soit le chapitre 25 de la loi générale du 18 juin [lire : juillet] 1977 relative aux douanes et accises, violent les articles 10 et 11 de la Constitution au motif que, contrairement à l'action publique et à la procédure pénale en général, l'action publique et la procédure pénale en matière de douanes et accises ne garantissent pas d'indépendance à l'inculpé-administré puisque l'Administration des douanes et accises fait office

- d'enquêteur, qui – conformément à la réglementation en matière d'exportations vers d'autres pays que ceux de la Communauté européenne – est le seul à détenir chez lui des pièces à conviction essentielles, dont la production en cours de procédure conditionne le caractère fondé de la prévention;
- de partie poursuivante;
- et surabondamment d'intéressée, bénéficiaire de droits, à acquitter, en cas de condamnation, par la partie poursuivante [lire : poursuivie] ».

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1764 du rôle de la Cour.

c. Par arrêt du 16 septembre 1999 en cause du ministère public et du ministère des Finances contre N. Suringh et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 21 septembre 1999, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle visant à savoir :

« si les articles 267 et suivants, soit le chapitre XXV de la loi générale du 18 juillet 1977 relative aux douanes et accises, contrairement à l'action publique et à la procédure pénale en général, ne garantissent pas d'indépendance à l'inculpé-administré puisque l'Administration des douanes et accises fait office

- d'enquêteur, qui – conformément à la réglementation en matière d'exportations vers d'autres pays que ceux de la Communauté européenne – est le seul à détenir chez lui des pièces à conviction essentielles, dont la production en cours de procédure conditionne le caractère fondé de la prévention;

- de partie poursuivante;

- et surabondamment d'intéressée, bénéficiaire de droits, à acquitter, en cas de condamnation, par la partie poursuivie ».

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1769 du rôle de la Cour.

d. Par jugement du 23 septembre 1999 en cause du ministère des Finances et du ministère public contre P. Crijnen et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 7 octobre 1999, le Tribunal de première instance d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« Est-il exact que, contrairement à l'action publique et à la procédure pénale en général, les articles 267 et suivants de la L.G.D.A., soit le chapitre XXV de la loi générale du 18 juillet 1977 relative aux douanes et accises, ainsi que l'article 263 de la L.G.D.A., ne garantissent pas, d'indépendance à l'inculpé-administré, puisque l'Administration des douanes et accises fait office et intervient à la fois en qualité :

- d'enquêteur, qui – conformément aux réglementations en vigueur en matière d'importation, d'exportation, de transit communautaire, etc. et conformément aux règles de procédure en vigueur – mène et dirige de manière autonome une information de nature pénale et qui est le seul à détenir chez lui et/ou à recueillir des pièces à conviction essentielles, dont la production en cours de procédure conditionne ou peut conditionner le caractère fondé de la prévention, et

- de partie poursuivante qui, en méconnaissance de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, détermine de manière inquisitoire et autonome qui sera poursuivi et pour quels faits et qui détermine également de manière discrétionnaire à quel inculpé-administré une transaction sera proposée, et

- d'intéressée, bénéficiaire des droits à l'importation ainsi que bénéficiaire des confiscations et amendes à acquitter, en cas de transaction ou de condamnation, par l'inculpé-administré ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1780 du rôle de la Cour.

e. Par arrêt du 13 octobre 1999 en cause du ministère public et du ministère des Finances contre R. De Graeve et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 15 octobre 1999, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle visant à savoir :

« si les articles 267 et suivants, soit le chapitre XXV de la loi générale (coordonnée par A.R.) du 18 juillet 1977 relative aux douanes et accises, violent les articles 10 et 11 de la Constitution au motif que, contrairement à l'action publique et à la procédure pénale en général, l'action publique et la procédure en matière de douanes et accises ne garantissent pas d'indépendance à l'inculpé-administré puisque l'Administration des douanes et accises fait à la fois office:

- d'enquêteur, qui – conformément aux réglementations en vigueur en matière d'importation, d'exportation et de transit communautaire – mène et dirige une information et qui est le seul à détenir chez lui des pièces à conviction essentielles, dont la production en cours de procédure conditionne le caractère fondé de la prévention,
- de partie poursuivante qui détermine de manière autonome qui sera poursuivi et pour quels faits et à qui une transaction est proposée et
- surabondamment d'intéressée, bénéficiaire des droits à acquitter par la partie poursuivie ».

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1784 du rôle de la Cour.

f. Par arrêt du 13 octobre 1999 en cause du ministère public, du ministère des Finances et de la s.a. Doms-Van Den Bossche contre P. Van Duyse et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 15 octobre 1999, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle visant à savoir :

« si les articles 267 et suivants, soit le chapitre XXV de la loi générale (coordonnée par A.R.) du 18 juillet 1977 relative aux douanes et accises, violent les articles 10 et 11 de la Constitution au motif que, contrairement à l'action publique et à la procédure pénale en général, l'action publique et la procédure en matière de douanes et accises ne garantissent pas d'indépendance à l'inculpé-administré puisque l'Administration des douanes et accises fait à la fois office:

- d'enquêteur, qui – conformément aux réglementations en vigueur en matière d'importation, d'exportation et de transit communautaire – mène et dirige une information et qui est le seul à détenir chez lui des pièces à conviction essentielles, dont la production en cours de procédure conditionne le caractère fondé de la prévention,
- de partie poursuivante qui détermine de manière autonome qui sera poursuivi et pour quels faits et à qui une transaction est proposée et

- surabondamment d'intéressée, bénéficiaire des droits à acquitter par la partie poursuivie ».

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1785 du rôle de la Cour.

g. Par arrêt du 20 octobre 1999 en cause du ministère public et du ministère des Finances contre R. De Graeve, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 22 octobre 1999, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle visant à savoir :

« si les articles 267 et suivants, c'est à dire le chapitre XXV de la loi générale (coordonnée par A.R.) du 18 juillet 1977 relative aux douanes et accises, violent les articles 10 et 11 de la Constitution au motif que, contrairement à l'action publique et à la procédure pénale en général, l'action publique et la procédure en matière de douanes et accises ne garantissent pas d'indépendance à l'inculpé-administré puisque l'Administration des douanes et accises fait à la fois office:

- d'enquêteur, qui – conformément aux réglementations en vigueur en matière d'importation, d'exportation et de transit communautaire – mène et dirige une information et qui est le seul à détenir chez lui des pièces à conviction essentielles, dont la production en cours de procédure conditionne le caractère fondé de la prévention,
- de partie poursuivante qui détermine de manière autonome qui sera poursuivi et pour quels faits et à qui une transaction est proposée et
- surabondamment d'intéressée, bénéficiaire des droits à acquitter par la partie poursuivie ».

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1790 du rôle de la Cour.

h. Par arrêt du 27 octobre 1999 en cause du ministère public et du ministère des Finances contre F. Barendse et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 29 octobre 1999, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle visant à savoir :

« si les articles 267 et suivants, soit le chapitre XXV de la loi générale (coordonnée par A.R.) du 18 juillet 1977 relative aux douanes et accises, violent les articles 10 et 11 de la Constitution au motif que, contrairement à l'action publique et à la procédure pénale en général, l'action publique et la procédure en matière de douanes et accises ne garantissent pas d'indépendance au prévenu-administré puisque l'Administration des douanes et accises fait à la fois office:

- d'enquêteur, qui – conformément aux réglementations en vigueur en matière d'importation, d'exportation et de transit communautaire – mène et dirige une information et qui

est le seul à détenir chez lui des pièces à conviction essentielles, dont la production en cours de procédure conditionne le caractère fondé de la prévention,

- de partie poursuivante qui détermine de manière autonome qui sera poursuivi et pour quels faits et à qui une transaction est proposée et
- surabondamment d'intéressée, bénéficiaire des droits à acquitter par la partie poursuivie ».

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1793 du rôle de la Cour.

i. Par arrêt du 24 novembre 1999 en cause du ministère public, du ministre des Finances et de l'Etat belge contre G. Derez et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 novembre 1999, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle visant à savoir :

« si les articles 267 et suivants, soit le chapitre XXV de la loi générale (coordonnée par A.R.) du 18 juillet 1977 relative aux douanes et accises, violent les articles 10 et 11 de la Constitution au motif que, contrairement à l'action publique et à la procédure pénale en général, l'action publique et la procédure en matière de douanes et accises ne garantissent pas d'indépendance à l'inculpé-administré puisque l'Administration des douanes et accises fait à la fois office:

- d'enquêteur qui – conformément aux réglementations en vigueur en matière d'importation, d'exportation et de transit communautaire – mène et dirige une information et qui est le seul à détenir chez lui des pièces à conviction essentielles, dont la production en cours de procédure conditionne le caractère fondé de la prévention,
- de partie poursuivante qui détermine de manière autonome qui sera poursuivi et pour quels faits et à qui une transaction est proposée et
- surabondamment d'intéressée, bénéficiaire des droits à acquitter par la partie poursuivie ».

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1823 du rôle de la Cour.

j. Par arrêt du 24 novembre 1999 en cause du ministère public, du ministère des Finances, de la société de droit néerlandais Mobil Oil BV et d'autres contre L. Harrison et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 novembre 1999, la Cour d'appel d'Anvers a également posé la question préjudicielle précitée.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1824 du rôle de la Cour.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Toutes les affaires ont ceci en commun que leurs instances principales respectives, en appel ou en première instance, concernent des poursuites relatives à des infractions à la législation sur les douanes et accises.

1. J. Ryde, prévenu, et la s.a. Van Vliet-Ryde, intimée, furent poursuivis avec d'autres prévenus devant le Tribunal correctionnel d'Anvers, inculpés d'avoir donné à de grandes quantités de produits pétroliers – faisant l'objet de documents communautaires T2 – une destination autre que celle expressément indiquée, et ce sans autorisation de l'Administration des douanes et accises, et de les avoir ainsi soustraites au transit et de ne pas avoir apuré les documents T2 en question.

Le Tribunal de première instance d'Anvers, par jugement du 23 juin 1998, renvoya l'affaire au Tribunal de première instance de Bruxelles en raison de sa connexité avec d'autres affaires traitées devant le Tribunal correctionnel de Bruxelles.

Suite à l'appel des prévenus, ce jugement fut annulé par la Cour d'appel d'Anvers, qui évoqua l'affaire en vertu de l'article 215 du Code d'instruction criminelle. Dans le cadre de la procédure devant la Cour d'appel, le prévenu et l'intimée demandèrent que soit posée la question préjudicielle précitée (affaire n° 1763).

2. M. Huyghe et consorts, tous administrateurs de la s.a. Stuer Trading, furent condamnés par un jugement rendu par défaut par le Tribunal correctionnel de Termonde pour avoir donné à des biens faisant l'objet de documents communautaires TIR et T1 une destination autre que celle expressément indiquée sur ces documents et pour avoir déclaré en consommation à la douane sous une fausse appellation, lors de son importation en Belgique, de la viande de porc en provenance de Hongrie.

Les prévenus firent opposition à leur condamnation, opposition déclarée recevable par le Tribunal de Termonde qui, statuant à nouveau, décida de poser la question préjudicielle précitée (affaire n° 1764).

3. N. Suringh et consorts sont prévenus de s'être rendus coupables comme auteurs ou complices d'avoir donné à de grandes quantités de produits pétroliers déclarés au moyen de documents T2 une destination autre que celle expressément indiquée sur ces documents, et ce sans autorisation de l'Administration des douanes et accises, et d'avoir ainsi soustrait ces produits au transit. Ils sont également prévenus de ne pas avoir apuré les documents visés, en sorte que les marchandises mentionnées sur ces documents n'ont pas pu être saisies.

Par jugement du Tribunal correctionnel d'Anvers, N. Suringh et J. Cornelis furent condamnés, mais les titulaires des documents T furent absous, tant au pénal qu'au civil. Le ministère des Finances, en tant que partie poursuivante, et le ministère public firent appel de ce jugement. Dans le cadre de la procédure devant la Cour d'appel d'Anvers, cette Cour accéda à la demande de certains prévenus de poser une question préjudicielle (affaire n° 1769).

4. P. Crijnen et consorts sont prévenus devant le Tribunal correctionnel d'Anvers d'avoir, en tant que titulaires d'autorisations « entrepôt fiscal » délivrées par la direction régionale des douanes et accises d'Anvers, fait sortir de l'entrepôt fiscal de la bière et des boissons non alcoolisées, qui sont des produits sous régime suspensif, sans avoir payé les accises dues, en d'autres termes d'avoir fourni ces produits sous le régime suspensif à un tiers autorisé n'ayant pas la qualité d'entrepositaire agréé.

Certains des prévenus sont également inculpés d'avoir apposé de faux cachets sur les documents administratifs d'accompagnement dans l'intention de tromper la douane en donnant l'impression que les documents visés étaient normalement apurés.

Dans le cadre de la procédure devant le Tribunal correctionnel d'Anvers, le juge accéda à la demande de P. Crijnen et consorts visant à faire poser une question préjudicielle (affaire n° 1780).

5. R. De Graeve et consorts sont prévenus d'avoir, en tant qu'auteurs ou complices, donné à des marchandises mentionnées sur des documents de transit T1 une destination autre que celle qui y était expressément indiquée, et ce sans autorisation de l'Administration des douanes et accises, et d'avoir ainsi soustrait ces marchandises au transit. Ils sont également prévenus du non-apurement des documents visés. Les marchandises figurant sur les documents de transit n'ont pu être saisies.

Dans un jugement rendu par défaut, le Tribunal correctionnel d'Anvers condamna toutes les personnes citées au paiement des droits d'entrée éludés, en sus de l'amende et de la contre-valeur des marchandises qui n'avaient pu être saisies. Des procédures d'opposition furent engagées contre ce jugement, dans le cadre desquelles la question préjudicielle précitée fut posée (affaire n° 1784).

6. P. Van Duyse et consorts sont prévenus d'avoir, en tant qu'auteur, coauteur, complice ou intéressé, éludé des accises en procédant, de manière illégale, à la fabrication de gasoil- diesel. Certains prévenus sont également poursuivis pour avoir tenu une comptabilité contenant des données non concordantes en ce qui concerne les achats et ventes de produits soumis à accise, dont il ressort que, suivant l'inventaire établi pour la période concernée, du gasoil-diesel et du fuel domestique étaient disponibles dont la provenance n'a pas pu être prouvée par des factures d'achats ou d'autres pièces.

Les prévenus furent acquittés par le Tribunal correctionnel de Turnhout. Le ministère public, la partie poursuivante et la partie civile firent appel de ce jugement. Un des prévenus demanda à la Cour d'appel de poser la question préjudicielle précitée (affaire n° 1785).

7. R. De Graeve est prévenu d'avoir organisé un système dans lequel les marchandises recevaient, sans autorisation de l'Administration des douanes et accises, une destination autre que celle expressément indiquée et d'avoir ainsi soustrait ces marchandises au transit. Il est également accusé de ne pas avoir apuré les documents de douane visés et d'avoir émis et produit des documents faux, mensongers ou inexacts destinés à tromper la douane.

Le Tribunal correctionnel d'Anvers condamna le prévenu par défaut. Après que l'opposition à ce jugement fut rejetée comme non fondée, R. De Graeve interjeta appel. Dans le cadre de la procédure devant la Cour d'appel d'Anvers, le juge posa la question préjudicielle précitée (affaire n° 1790).

8. F. Barendse et consorts sont prévenus d'importation frauduleuse de grandes quantités de cigarettes pour lesquelles les droits d'entrée, les accises et la T.V.A. ont été éludés.

Le Tribunal correctionnel de Turnhout acquitta les prévenus parce qu'un dossier pénal complet, existant aux Pays-Bas, n'avait pas été produit, de sorte qu'il n'aurait nullement été établi que l'instruction préparatoire ne fût pas entachée de nullité.

La partie poursuivante et le ministère public firent appel de ce jugement. En appel, le dossier pénal néerlandais fut déposé au greffe, après quoi l'affaire fut à nouveau fixée. Lors de l'examen au fond devant la Cour d'appel d'Anvers, certains prévenus demandèrent que soit posée la question préjudicielle précitée (affaire n° 1793).

9. G. Derez et consorts furent poursuivis devant le Tribunal correctionnel d'Anvers pour avoir enfreint la réglementation en matière de prix minima à l'importation de raisins secs, en joignant systématiquement aux documents d'importation des factures mentionnant des prix gonflés, afin de faire croire qu'il était satisfait à la réglementation en vigueur. Ils sont également prévenus d'avoir bénéficié à tort d'un tarif préférentiel pour les déclarations à l'importation en produisant certains certificats en matière de circulation des marchandises.

Le ministère public, la partie poursuivante et la partie civile ont fait appel du jugement du Tribunal correctionnel. Dans le cadre de la procédure devant la Cour d'appel, la question préjudicielle précitée fut posée (affaire n° 1823).

10. L. Harrison et consorts sont prévenus d'avoir donné à de très grandes quantités de produits pétroliers une destination autre que celle qui était expressément indiquée, sans autorisation de l'Administration des douanes et accises, et de les avoir ainsi soustraites au transit. Les marchandises n'ont pu être saisies.

Par jugement du Tribunal correctionnel d'Anvers du 15 septembre 1998, l'affaire fut transmise au ministère public à telles fins que de droit. Un des prévenus, la partie poursuivante et le ministère public firent appel de ce jugement. La Cour d'appel annula la décision contestée et évoqua l'affaire. La Cour d'appel, après avoir constaté qu'il n'existait pas de violation du droit au double degré de juridiction, que l'action publique avait été régulièrement interrompue et que le délai raisonnable n'était pas non plus dépassé, posa à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle précitée (affaire n° 1824).

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnances des 6 septembre 1999, 7 septembre 1999, 21 septembre 1999, 7 octobre 1999, 15 octobre 1999, 22 octobre 1999, 29 octobre 1999 et 26 novembre 1999, 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 n'y avoir lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnances des 22 septembre 1999, 12 octobre 1999, 27 octobre 1999, 10 novembre 1999 et 2 décembre 1999, 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 les 23 novembre 1999 et 13 décembre 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* des 24 décembre 1999 et 31 janvier 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- J. Ryde, demeurant à 8000 Bruges, De Linde 104, et la s.a. Van Vliet-Ryde, dont le siège social est établi à 8000 Bruges, Sint-Jacobsstraat 33, par lettre recommandée à la poste le 16 décembre 1999 (affaire n° 1763);

- P. Crijnen et M. Verhaert, demeurant tous deux à 2950 Kapellen, Kapelsestraat 170, et la s.a. Kapelse Drankenhalle, dont le siège social est établi à 2950 Kapellen, Kapelsestraat 170, par lettre recommandée à la poste le 4 janvier 2000 (affaire n° 1780);

- G. Wijbers, faisant élection de domicile à 3500 Hasselt, Kuringersteenweg 209, par lettre recommandée à la poste le 4 janvier 2000 (affaire n° 1784);

- A. Dahmany, demeurant à 2050 Anvers, Willem Van Haechtlaan 37, par lettre recommandée à la poste le 4 janvier 2000 (affaire n° 1785);

- G. Vanmarcke, demeurant à 7712 Mouscron-Herseaux, Clos de la Montagne 20, par lettre recommandée à la poste le 4 janvier 2000 (affaire n° 1823);

- S. Cuomo, faisant élection de domicile à 9000 Gand, Limburgstraat 122, par lettre recommandée à la poste le 5 janvier 2000 (affaire n° 1793);

- E. Stuer, demeurant à 9140 Tamise, Schoenstraat 98, par lettre recommandée à la poste le 6 janvier 2000 (affaire n° 1764);

- S. De Vijlder, demeurant à 9150 Kruikebeke, Mercatorstraat 24, par lettre recommandée à la poste le 6 janvier 2000 (affaire n° 1784);

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettres séparées recommandées à la poste le 7 janvier 2000 (dans chaque affaire);

- l'Office central des contingents et licences, dont le siège est établi à 1040 Bruxelles, rue Général Leman 60, par lettre recommandée à la poste le 27 janvier 2000 (affaire n° 1823).

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 22 février 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- P. Crijnen, M. Verhaert et la s.a. Kapelse Drankenhalle, par lettre recommandée à la poste le 22 mars 2000 (affaire n° 1780);
- S. De Vijlder, par lettre recommandée à la poste le 22 mars 2000 (affaire n° 1784);
- A. Dahmany, par lettre recommandée à la poste le 22 mars 2000 (affaire n° 1785);
- G. Vanmarcke, par lettre recommandée à la poste le 22 mars 2000 (affaire n° 1823).

Par ordonnance du 29 février 2000, la Cour a prorogé jusqu'au 6 septembre 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 5 avril 2000, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 17 mai 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 12 avril 2000.

A l'audience publique du 17 mai 2000 :

- ont comparu :
 - . Me L. Devos *loco* Me J. Van Severen, avocats au barreau d'Ostende, pour J. Ryde et la s.a. Van Vliet-Ryde;
 - . Me L. Poisson *loco* Me E. Vervaeke, avocats au barreau d'Anvers, pour l'Office central des contingents et licences;
 - . Me P. Pels *loco* Me P. Vancaeneghem, avocats au barreau de Gand, et Me P. Van der Straten, avocat au barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et P. Martens 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. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres et de l'Etat belge

A.1.1. Le Conseil des ministres a déposé, dans chacune des dix affaires, un mémoire quasiment identique quant à son contenu - la relation des faits exceptée. Son argumentation s'articule autour de deux thèses : d'une part, la question préjudicielle manque en fait et, d'autre part, le traitement différencié d'un inculpé en matière de douanes et d'un inculpé en droit pénal commun ne viole pas le principe d'égalité.

A.1.2. Le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle manque en fait, parce qu'elle repose sur des prémisses inexactes dans les faits. L'absence prétendue d'indépendance dans le chef de l'Administration est déduite, selon ce qui ressort de la question posée, de la circonstance que l'Administration cumule un certain nombre de missions légales, à savoir celles d'enquêteur, de partie poursuivante et de bénéficiaire des droits. Ce dernier argument est inexact, étant donné que si l'Administration perçoit en effet ces droits, ce n'est évidemment pas pour son propre compte. Ce que l'Administration perçoit revient à l'Etat belge ou, le cas échéant, à l'Union européenne. Le Conseil des ministres souligne par ailleurs que l'action en paiement des taxes dues et l'action publique sont totalement séparées. Ainsi que l'a jugé la Cour de cassation, l'action en paiement des taxes ne résulte pas du délit mais trouve son fondement direct dans la loi qui impose le paiement de ces droits. Etant donné que l'action civile en paiement des impôts et l'action publique sont indépendantes, il peut difficilement être question, selon le Conseil des ministres, d'un cumul de compétences qui attesterait d'un manque d'indépendance.

A.1.3. Compte tenu du caractère technique, il est nécessaire de confier la recherche des fraudes en matière de douanes et accises à l'Administration des douanes et accises, étant donné que celle-ci dispose du personnel spécialisé en vue de poursuivre efficacement cette recherche.

Le législateur était convaincu qu'il valait mieux que les poursuites pénales en matière de douanes et accises soient elles aussi exercées par l'Administration plutôt que par le ministère public. En outre, les règles de l'entraide judiciaire internationale jouent un rôle important dans la recherche et la poursuite des infractions et des fraudes, ce qui souligne la spécificité du droit des douanes et accises.

Les parties concernées oublient le contrôle de pleine juridiction exercé par une instance judiciaire indépendante de même que le rôle du ministère public et les interventions d'instances judiciaires au cours de l'enquête.

A.1.4. La combinaison partie civile et partie poursuivante, d'une part, et la combinaison partie enquêtrice et partie poursuivante, d'autre part, ont toujours fait partie des principes les plus fondamentaux du droit pénal belge.

Le Conseil des ministres ne voit pas en quoi le cumul des rôles d'enquêteur et de partie poursuivante porterait atteinte à l'indépendance de l'Administration, d'autant que ce même cumul existe précisément, dans le droit pénal commun, dans le chef du ministère public (le ministère public est également l'enquêteur et la partie qui intente des actions) et que dans beaucoup d'autres domaines tels que le droit pénal militaire, le droit pénal économique et le droit pénal social notamment, des dispositions particulières existent qui dérogent aux dispositions générales, sans que l'on puisse conclure à un manque d'indépendance de la partie enquêtrice et/ou poursuivante.

A.1.5. Même dans l'hypothèse – qui ne peut pas être retenue – où l'Administration serait, en tant que partie poursuivante, moins indépendante que le ministère public, le Conseil des ministres n'aperçoit toujours pas en quoi cela pourrait menacer le droit de l'inculpé à un traitement indépendant. En effet, c'est au juge qu'il appartient de dire si la prévention est établie en droit et non à la partie poursuivante, qui porte uniquement la charge de la preuve. De surcroît, le ministère public et même le juge d'instruction jouent encore un rôle important dans l'instruction, la recherche et les poursuites.

A.1.6. Le Conseil des ministres déclare ensuite que le traitement inégal d'un inculpé en matière de douanes et d'un inculpé en droit pénal commun ne viole pas le principe d'égalité.

Le Conseil des ministres affirme tout d'abord que les différentes catégories de justiciables – ceux, d'une part, qui sont accusés de délits en matière de douanes et accises et ceux, d'autre part, qui sont accusés de délits de droit commun – ne peuvent être comparées.

A.1.7. Le Conseil des ministres explique ensuite que l'option de confier, pour une bonne part, l'enquête pénale et l'action publique en matière de douanes et accises à l'administration peut objectivement et raisonnablement se justifier. Il rappelle à cet égard le but poursuivi par le législateur : essayer, par une procédure pénale, de récupérer les pertes énormes que certains délits fiscaux causent au Trésor. Plus spécifiquement, le régime particulier de recherche et de poursuite des délits en matière de douanes et accises est justifié par les considérations suivantes : le caractère mixte des peines pécuniaires en matière de douanes et accises, celles-ci n'étant pas de nature purement répressive mais visant en outre à une indemnisation; une répartition particulière des tâches entre le parquet et l'administration, pour la répression de ces formes de fraude fiscale; le caractère

exceptionnellement technique de la réglementation; la volonté de poursuivre les infractions de la manière la plus efficace; une meilleure estimation par l'administration de l'avantage et de l'opportunité de conclure, le cas échéant, des transactions concernant, notamment, les amendes et les confiscations.

A.1.8. Le Conseil des ministres déclare ensuite que les critères de distinction sont pertinents et adéquats pour atteindre l'objectif poursuivi. A ce propos, il souligne que les délits de droit commun ne causent en principe que peu ou pas de tort au Trésor, alors qu'il n'en va évidemment pas de même pour les délits en matière de douanes et accises. A l'appui de ses dires, le Conseil des ministres fournit des données chiffrées qui prouvent, selon lui, que les fraudes en matière de douanes et accises concernent des montants faramineux ayant une incidence considérable sur le budget des voies et moyens, qu'il serait impossible de faire traiter devant le tribunal toutes les infractions constatées et que l'équilibre financier de l'Etat dépend largement du maintien d'un système dans lequel le pouvoir de transaction de l'administration est capital. Le droit douanier doit en outre être examiné dans un contexte supranational, en particulier à cause des obligations imposées par l'Union européenne en matière de répression efficace de la fraude réalisée aux dépens des moyens propres de l'Union. L'Administration des douanes et accises est l'autorité par excellence capable de rechercher de telles fraudes, de les constater et de les réprimer.

L'administration peut en tout temps conclure une transaction qui met fin à l'action publique, de sorte qu'une peine principale d'emprisonnement ne peut pas non plus être prononcée. En outre, la transaction présente un certain nombre d'avantages par rapport à la condamnation pénale : elle ne vaut pas reconnaissance de dettes dans le chef de celui qui la conclut. Il n'en est pas fait mention au casier judiciaire et elle ne peut donc pas être prise en compte lors du jugement de récidives.

A.1.9. Enfin, le Conseil des ministres estime que les moyens utilisés sont proportionnés à l'objectif poursuivi. En confiant, dans un domaine très spécifique et technique, l'enquête pénale et l'action publique à une administration spécialisée en la matière, le législateur n'a pas enfreint le monopole pour le reste intangible du ministère public. S'agissant de l'enquête pénale, il n'existe du reste aucune différence entre l'inculpé de droit commun et l'inculpé en matière de douanes et accises : dans les deux cas, le juge devra apprécier, sur la base de l'enquête réalisée, si des preuves suffisantes ont été rassemblées pour prononcer une condamnation. S'agissant de l'action publique, le Conseil des ministres renvoie à un certain nombre d'autres exceptions dans lesquelles un droit d'action publique exclusif ou concurrent est attribué à une administration ou à un organe déterminé. Le ministère public continue du reste à exercer une mission propre en matière de douanes et accises également : lorsque l'infraction ne peut donner lieu qu'à une amende ou à un emprisonnement subsidiaire, le ministère public n'interviendra qu'en tant que partie jointe et remettra seulement un avis; lorsque l'infraction peut donner lieu à une amende et à une peine d'emprisonnement principal, on est alors en présence de deux actions, étant donné que seul le ministère public peut requérir une peine d'emprisonnement principal. Ces deux actions sont à ce point liées qu'elles doivent être portées ensemble devant le tribunal. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 24 décembre 1993 en matière d'amendes de T.V.A. et à l'arrêt de la Cour de cassation du 18 mai 1999 relatif aux amendes de douanes. Le Conseil des ministres conclut que le fait de confier l'enquête pénale et l'action publique à une administration spécialisée dans le domaine limité et spécifique des douanes et accises ne constitue pas une mesure disproportionnée.

Position de E. Stuer, P. Crijnen, M. Verhaert, la s.a. Kapelse Drankenhalle, A. Dahmany et G. Vanmarcke

A.2.1. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la question préjudicielle est basée à bon droit sur la constatation que l'Administration des douanes et accises agit tout à la fois en tant que partie enquêtrice, en tant que partie poursuivante et en tant que bénéficiaire des droits. C'est à tort que le Conseil des ministres affirme que l'Administration des douanes et accises ne perçoit pas les droits pour son propre compte.

L'affirmation selon laquelle la question préjudicielle porterait sur des catégories qui ne sont pas comparables ne peut pas non plus être acceptée. Les inculpés d'un délit douanier sont, pour ce qui concerne la recherche et les poursuites, comparables aux inculpés d'un délit en général et tout au moins aux inculpés d'autres délits fiscaux. En ce qui concerne ces derniers, le Conseil des ministres passe du reste totalement sous silence la comparaison entre les délits douaniers et les autres délits fiscaux.

A.2.2. Le fait que l'Administration des douanes et accises agisse, dans le cas des délits douaniers, en la triple qualité de partie enquêtrice, de partie poursuivante et de préjudiciée a pour effet de priver l'inculpé d'un délit douanier de certaines garanties fondamentales en matière d'indépendance et d'impartialité.

A.2.3. Le traitement essentiellement différent des inculpés, en droit commun et en droit douanier, apparaît tout d'abord au niveau de l'enquête.

Les agents des douanes et accises relèvent du pouvoir exécutif et agissent sur l'ordre et sous le contrôle du ministre des Finances et du Gouvernement, sans aucune forme de contrôle externe. Les interventions du ministère public dans l'enquête sont extrêmement limitées et rares et dépendent toujours de l'initiative préalable des agents des douanes. Ces agents décident également dans tous les cas de poursuivre ou de ne pas poursuivre, même à l'issue d'une enquête judiciaire.

La privation de liberté dans le cadre d'une enquête relative à un délit douanier est réglée par des dispositions particulières qui, contrairement à ce qui est prévu pour une information conduite par le ministère public, ne prévoient pas la possibilité de demander la levée d'un acte d'information qui léserait une personne dans ses biens. Outre le fait que l'Administration est directement intéressée, en vue de la perception des droits visés, les agents individuels ont également un intérêt financier à la recherche des délits douaniers, ce qui rend impossible une intervention impartiale et indépendante. Le Conseil des ministres n'oppose aucun argument à cette donnée bel et bien pertinente.

Dans le droit pénal commun, par contre, il est essentiel que la police, en matière répressive, soit placée sous la conduite du parquet. L'action publique est exercée par le ministère public, qui offre les garanties nécessaires d'indépendance et d'impartialité. A l'issue de l'information, le procureur du Roi demeure totalement libre de décider s'il intente ou non l'action publique. Les magistrats du parquet relèvent de l'ordre judiciaire, sont indépendants du pouvoir exécutif, poursuivent l'intérêt général et n'ont aucun intérêt personnel aux informations qu'ils conduisent ou aux instructions qu'ils requièrent.

Toute personne lésée par un acte d'information relatif à ses biens peut en demander la levée au procureur du Roi et il existe une possibilité de recours auprès de la chambre des mises en accusation.

A.2.4. Les critiques formulées par les parties sont également dirigées contre le rôle de l'Administration des douanes et accises dans la décision de faire traiter ou non l'affaire devant une juridiction de jugement.

Dans le droit pénal commun, le ministère public, à l'issue de l'information, décide de saisir, par citation, la juridiction de jugement compétente ou de classer l'affaire. A l'issue de l'information, le procureur du Roi demeure totalement libre de décider s'il intente ou non des poursuites pénales. Si, toutefois, il requiert une instruction judiciaire, il intente les poursuites pénales et n'est plus libre de poursuivre ou non. A l'issue de l'instruction, la juridiction d'instruction décide s'il existe des motifs de porter l'affaire devant la juridiction de jugement, un débat contradictoire pouvant être tenu à cette occasion sur la question de savoir s'il existe suffisamment de griefs.

S'agissant d'un délit en matière de douanes et accises, l'Administration décide de manière autonome et discrétionnaire, à l'issue de l'information, de porter ou non l'affaire par ou au nom de l'Administration devant une juridiction de jugement et d'engager les poursuites. Même lorsque le ministère public, à la demande de l'Administration, a saisi le juge d'instruction, la chambre du conseil rend une ordonnance de décharge à l'issue de l'instruction judiciaire, après quoi l'instruction est clôturée et le dossier est mis à la disposition de l'Administration des douanes et accises qui décide de la suite, sans qu'il soit question d'une quelconque procédure contradictoire devant une juridiction d'instruction. Les griefs des parties concernent également le fait que l'Administration des douanes et accises peut proposer des transactions qu'elle apprécie et contrôle souverainement, ce qui n'est pas le cas de toutes les autres administrations fiscales qui représentent cependant des intérêts financiers plus importants pour le Trésor.

A.2.5. Du fait que l'action pénale et la procédure en matière de douanes et accises – contrairement au droit pénal commun – n'offrent pas au prévenu les garanties d'indépendance et d'impartialité, il se crée un traitement inégal pour lequel n'existe aucune justification objective et raisonnable.

La nature particulière, la technicité, la complexité et la finalité de la législation relative aux douanes et accises peuvent tout au plus justifier que l'enquête en matière de douanes et accises soit confiée à des personnes spécialisées mais ne justifient absolument pas que l'action publique en matière de douanes et accises soit soustraite à la compétence du ministère public. Dans d'autres matières fiscales présentant la même complexité et technicité, telles que la T.V.A., l'action publique est exercée par le ministère public et un traitement indépendant et impartial de l'inculpé est donc bien garanti.

De même, les obligations de la Belgique en matière de droit douanier communautaire ne peuvent justifier que l'action publique soit soustraite à la compétence du ministère public. Le droit douanier communautaire prévoit que le recouvrement des dettes douanières ainsi que la répression des délits douaniers s'opèrent conformément à la législation nationale de l'Etat membre concerné mais n'impose aucune obligation de confier l'action publique à l'administration.

Enfin, les parties considèrent que la fraude en matière de douanes et accises n'est pas plus importante que dans les autres matières fiscales, en sorte que les intérêts financiers qui sont en jeu, selon le Conseil des ministres et l'Etat belge, ne peuvent justifier le traitement différencié de l'inculpé d'un délit douanier, sur le plan de l'impartialité et de l'indépendance.

Position de J. Ryde et de la s.a. Van Vliet-Ryde

A.3.1. Le cumul des compétences dont dispose l'Administration des douanes et accises en ce qui concerne les délits en matière de douanes et accises ne permet pas que cette Administration engage l'action pénale de manière indépendante et impartiale. Ceci crée un traitement inégal entre des catégories comparables de personnes, à savoir, d'une part, les personnes inculpées et poursuivies pour des délits douaniers et, d'autre part, les personnes inculpées et poursuivies pour d'autres délits fiscaux et pour des délits de droit commun.

Dans le droit commun, les poursuites pénales sont exercées par le ministère public sous la conduite et le contrôle du procureur du Roi. Cette façon de procéder offre à l'inculpé des garanties pour une instruction juste et des poursuites raisonnées, menées par des personnes ayant une formation juridique, qui relèvent du pouvoir judiciaire et non du pouvoir exécutif et ont une position indépendante. Les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises, par contre, sont placés sous le contrôle hiérarchique strict du pouvoir exécutif et ne disposent pas de l'indépendance exigée. Même le rôle du juge d'instruction qui recueille, en tant que personne indépendante, tous les éléments à charge et à décharge est fortement réduit dans le cas des délits douaniers, étant donné qu'il peut seulement être requis par le ministère public à la demande de l'Administration.

A.3.2. Le traitement discriminatoire des inculpés de délits douaniers résulte avant tout du fait que l'Administration cumule les qualités de partie enquêtrice, de partie poursuivante et de partie bénéficiaire. L'Administration décide de la rédaction des procès-verbaux et décide de leur contenu, qui a force probante authentique jusqu'à preuve contraire de leur fausseté. C'est la même Administration qui décide de poursuivre ou de conclure des transactions et qui détient seule l'initiative en cas de poursuites, excepté la compétence du ministère public de requérir la peine principale d'emprisonnement.

Il n'existe aucun contrôle matériel sur la manière de rassembler les preuves et sur le déroulement de l'enquête. Bien que l'on ne puisse soutenir que l'Administration manipule dans tous les cas les éléments de preuve, il existe au moins une apparence de partialité.

A.3.3. La thèse du Conseil des ministres et de l'Etat belge selon laquelle le traitement inégal contesté serait justifié par la nature particulière et la finalité de la législation, par les obligations de l'Etat belge en matière de droit douanier communautaire et par les fraudes importantes qui auraient cours en matière de douanes et accises ne convainc pas.

Le caractère technique de la réglementation douanière justifie l'intervention de fonctionnaires spécialisés ayant un pouvoir d'enquête mais n'empêche nullement que l'exercice des poursuites pénales soit confié au ministère public. De même, le fait que le but de la législation consiste à percevoir des revenus pour l'Etat ne constitue pas une justification, étant donné que d'autres législations fiscales ont également ce but et que cela n'empêche pas que les poursuites pénales, dans le cadre de celles-ci, soient exercées par le ministère public. Contrairement à ce que soutiennent le Conseil des ministres et l'Etat belge, la compétence de perception de l'Administration n'est pas indépendante de son pouvoir de poursuite. La manière d'assurer le recouvrement peut être grandement influencée par la menace de l'Administration d'engager l'action publique.

Enfin, les obligations communautaires en matière de douanes et accises et le grand nombre de cas de fraude ne justifient pas une procédure pénale s'écartant aussi radicalement du droit commun. Il existe également des fraudes importantes en matière de contributions directes et de T.V.A., ce qui n'empêche pas que l'action publique dans ces matières soit exercée par le ministère public.

Position de S. De Vijlder

A.4. La thèse du Conseil des ministres selon laquelle la catégorie des justiciables inculpés de délits en matière de douanes et accises ne serait pas comparable à la catégorie des justiciables inculpés de délits de droit commun est rejetée.

Il ne peut y avoir qu'une seule catégorie, celle des personnes qui ont commis un délit.

Dans le droit pénal commun, il y a une séparation stricte entre l'instruction et les poursuites et il n'existe pas de raisons objectives pour déroger à cette séparation dans le cadre de la législation en matière de douanes et accises. Ni le fait que les droits de douane et d'accise concernent des montants importants ni la nature spécifique de la matière ne peuvent justifier le traitement inégal des parties prévenues de délits en matière de douanes, d'une part, et de délits de droit commun, d'autre part. Il est possible de créer au sein du ministère public des sections spécialisées en vue de permettre une recherche réelle et efficace.

En confiant à une seule et même instance tant la fonction de recherche que celles de poursuivant et de caissier, une apparence de partialité est tout au moins créée.

Il n'existe aucune garantie que soit aussi menée une instruction à décharge. L'égalité des armes entre les parties au procès est violée dès lors que la partie poursuivante dispose de toutes les pièces à conviction pour procéder aux poursuites et décide souverainement de leur utilisation sans intervention de la défense.

La différence de traitement soumise à la Cour est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Position de G. Wijbers

A.5.1. Le principe d'égalité est violé en ce que les agents des douanes et accises agissent tout à la fois en tant que partie poursuivante et partie lésée, tant dans la phase de l'enquête que devant la juridiction de jugement.

Les perquisitions et les saisies, telles qu'elles sont réglées par la législation en matière de douanes et accises, sont exercées par les fonctionnaires de l'Administration concernée. Dans le cas d'un délit de droit commun, de tels actes d'instruction ne peuvent avoir lieu, sauf le cas de flagrant délit, qu'après qu'une instruction a été requise et que celle-ci a été placée sous la conduite d'un magistrat instructeur.

Alors qu'en matière de délits de droit commun, le juge d'instruction instruit à charge et à décharge, l'inculpé d'un délit douanier ne bénéficie pas de cette garantie puisque l'enquête est menée par le préjudicié lui-même.

A.5.2. Il n'existe pas de distinction objective entre un inculpé de droit commun et une personne inculpée en matière de douanes et accises puisque, dans les deux cas, une enquête est menée concernant d'éventuels comportements punissables. L'instruction judiciaire, dans le cas de mesures de contrainte, est entourée, dans le droit pénal commun, de garanties concernant les droits et libertés individuels. L'accomplissement, en cas de délit douanier, d'actes d'enquête sans instruction judiciaire méconnaît totalement cette pratique et n'est entouré d'aucune garantie quant au respect de la légalité des moyens de preuve et de la loyauté avec laquelle ceux-ci ont été rassemblés.

En matière d'impôts sur les revenus et de T.V.A., seul le ministère public est compétent pour exercer les poursuites pénales. Il n'existe aucune justification raisonnable pour conserver à l'Administration l'exercice de l'action publique relative aux délits douaniers.

Position de S. Cuomo

A.6. En vertu des règles de la procédure pénale en général, le procureur du Roi est chargé de la recherche et de la poursuite des délits. La législation relative aux douanes et accises permet toutefois que l'Administration concernée réalise l'information, décide du contenu du dossier et intente l'action publique. Tout ceci s'opère hors du contrôle d'un magistrat indépendant et, de surcroît, à son propre avantage puisque l'Administration est également la bénéficiaire d'éventuels droits éludés.

Les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés parce qu'une personne inculpée d'un délit financier autre qu'un délit douanier bénéficie de la protection offerte par les règles du droit commun concernant l'action publique, alors que la personne inculpée d'un délit douanier doit se passer de cette protection. La recherche et la poursuite des délits en matière de douanes et accises peuvent être organisées tout aussi efficacement sans que soient apportées aux garanties de droit commun les restrictions discriminatoires précitées.

- B -

Etendue des questions préjudicielles

B.1. Les juridictions *a quo* demandent à la Cour si les articles 263 et 267 et suivants de la loi générale sur les douanes et accises (ci-après : L.G.D.A.) violent les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, par comparaison avec l'action publique et la procédure pénale en général, l'action publique et la procédure pénale en matière de douanes et accises n'offrent pas les mêmes garanties à l'inculpé.

Les dispositions en cause

B.2. Les dispositions en cause sont libellées comme suit :

« Art. 263. Il pourra être transigé par l'administration ou d'après son autorisation, en ce qui concerne l'amende, la confiscation, la fermeture des fabriques, usines ou ateliers, sur toutes infractions à la présente loi, et aux lois spéciales sur la perception des accises, toutes et autant de fois que l'affaire sera accompagnée de circonstances atténuantes, et qu'on pourra raisonnablement supposer que l'infraction doit être attribuée plutôt à une négligence ou erreur qu'à l'intention de fraude préméditée.

[...]

Art. 267. Lorsque les délits, fraudes ou contraventions à la loi sont constatés au moyen de procès-verbaux, ces actes seront dressés sur-le-champ ou le plus tôt que faire se pourra, par au moins deux personnes qualifiées à cet effet, dont l'une doit être nommée ou munie de commission de la part de l'administration des douanes et accises.

Art. 268. Le procès-verbal devra contenir un narré succinct et exact de ce que l'on a reconnu, comme aussi de la cause de la déclaration en contravention, avec désignation des personnes, qualités, jour et lieu, et en observant les dispositions de l'article 176, pour les cas particuliers y mentionnés.

Art. 269. Les procès-verbaux pourront être rédigés et les infractions constatées tous les jours de l'année, et par conséquent aussi les dimanches et jours fériés légaux.

Art. 270. Dans les cinq jours de la rédaction d'un procès-verbal visé à l'article 267, l'original est soumis au visa *ne varietur* d'un chef hiérarchique des verbalisants, et copie en est remise aux contrevenants. Si les contrevenants refusent cette communication ou sont inconnus, la notification est faite au bourgmestre de la commune où l'infraction a été constatée, ou à son délégué.

Art. 271. Le prévenu, étant présent à la saisie, sera invité à assister aussi à la rédaction du procès-verbal et à le signer s'il le désire, et en recevoir immédiatement une copie; en cas d'absence, une copie du procès-verbal est envoyée au prévenu par lettre recommandée à la poste.

Art. 272. Les procès-verbaux des agents, relatifs à leurs opérations et à l'exercice de leurs fonctions, font foi en justice, jusqu'à ce que la fausseté en soit prouvée; les inexactitudes qui se seraient glissées dans un procès-verbal et qui ne se rapportent point aux faits, mais uniquement à l'application de la loi, n'atténueront en rien la force de l'acte, mais devront être redressées dans l'exploit d'assignation; lorsque le procès-verbal sera rédigé par un seul agent, il ne fera pas preuve par lui-même.

Art. 273. § 1er. Lors de la saisie de marchandises, les agents les transporteront au plus prochain bureau pour y être vérifiées, dûment inventoriées, pesées, mesurées, jaugées ou comptées en présence du receveur et de la partie intéressée, si elle s'y trouve et veut assister à cette opération, d'après l'invitation qui lui en sera faite et qui sera mentionnée au procès-verbal.

§ 2. L'administration a le droit de faire transporter ensuite les marchandises saisies au chef-lieu de la direction, dans laquelle la saisie a été pratiquée, et, en cas de vente, de la faire effectuer là où elle le jugera le plus avantageux.

Art. 274. On retiendra uniquement les marchandises, navires ou bateaux, voitures et attelages, ustensiles, instruments ou autres objets à l'égard desquels ou avec lesquels il a été prévarié, et dont, en conformité de l'article 253, la saisie doit avoir pour effet l'application d'une peine, ou qui sont affectés au recouvrement d'un droit.

Art. 275. § 1er. Si le saisi le réclame, il sera donné mainlevée des marchandises, navires, voitures et attelages, sous caution suffisante de leur valeur convenue entre le receveur et la partie intéressée ou du montant de l'amende encourue.

§ 2. Si cependant la saisie est motivée sur une prohibition à l'entrée, il ne pourra être accordé mainlevée pour les marchandises dont l'importation est prohibée.

§ 3. La mainlevée pourra également être refusée lorsque la saisie a lieu pour déclaration erronée relativement à l'espèce des marchandises, et qu'on ne pourrait pas, au moyen d'échantillons, maintenir l'affaire en entier jusqu'à décision de la contestation; comme aussi lorsque les marchandises sont saisies sur des personnes inconnues, par lesquelles on entend, en général, celles qui se mettent dans le cas de ne pouvoir être désignées dans le procès-verbal de saisie.

§ 4. Lorsqu'il n'aura pas été donné mainlevée sous caution, les marchandises resteront sous la surveillance et direction de l'administration jusqu'à ce qu'on puisse en disposer soit provisoirement, soit définitivement, suivant la loi.

§ 5. En cas de mainlevée sous caution de marchandises imposées d'après la valeur, l'estimation convenue servira en même temps de base pour la fixation de l'amende encourue.

Art. 276. § 1er. Les marchandises saisies ne pourront être vendues avant que la confiscation n'ait été prononcée en justice. Cependant le receveur procédera à la vente immédiate de toutes les marchandises saisies, susceptibles de dépérir par un dépôt prolongé.

§ 2. La vente de chevaux, ou de toute espèce de bétail, pourra être faite immédiatement par ordre du receveur du lieu où ces animaux auront été conduits, lorsqu'ils ont été saisis sur des inconnus, ou lorsque la partie saisie refuse de fournir caution pour frais de nourriture et d'entretien, jusqu'à ce qu'il soit définitivement prononcé sur la saisie; ce refus devra être constaté par un procès-verbal en due forme.

§ 3. Le receveur qui aura procédé à la vente, sans se conformer aux dispositions ci-dessus mentionnées, sera personnellement responsable des suites.

§ 4. Toute vente d'effets saisis doit se faire publiquement et au plus offrant.

§ 5. Si, après la vente d'effets dont la confiscation n'était pas encore prononcée, la saisie est annulée en justice et que la vente ait été effectuée, en observant les dispositions prérappelées, le saisi devra considérer le produit de la vente comme représentant la valeur entière que les marchandises avaient au moment [où] cette vente a eu lieu.

Art. 277. § 1er. Toute saisie de marchandises à charge d'inconnus sera valable sans jugement si, dans un délai de trente jours à partir de la clôture du procès-verbal, le propriétaire des marchandises ne les a pas revendiquées par lettre recommandée adressée au directeur régional des douanes et accises dans le ressort duquel la saisie a eu lieu.

§ 2. Seront de même valables sans jugement, les saisies régulièrement faites à charge de personnes connues pourvu que la valeur de la marchandise ne dépasse pas dix mille francs et que l'administration ne réclame pas contre le propriétaire de la marchandise l'application d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende.

Art. 278. Les dommages-intérêts occasionnés par des saisies illégales et qui pourraient être réclamés par le propriétaire des marchandises ou des personnes y intéressées ne seront, en aucun cas, alloués par les juges à un montant plus élevé que celui de 1% par mois de la valeur des objets saisis, à compter du jour de la saisie jusqu'à celui de la mainlevée.

Art. 279. On observera, pour ce qui concerne la poursuite et l'instruction des affaires relatives aux douanes et accises, les dispositions contenues dans les articles 280 à 285.

Art. 280. Les causes purement civiles qui ne sont accompagnées d'aucune action en application d'emprisonnement, d'amende ou de confiscation, sont jugées suivant les règles prévues par le Code judiciaire en matière de compétence et de procédure.

Art. 281. §1er. Toutes actions du chef de contraventions, fraudes ou délits, contre lesquels les lois en matière de douanes et accises prononcent des peines seront portées en première instance devant les tribunaux correctionnels, et, en cas d'appel, devant la cour d'appel du ressort, pour y être instruites et jugées conformément au Code d'instruction criminelle.

§ 2. Toutes celles des actions susmentionnées qui tendent à l'application d'amendes, de confiscations, ou à la fermeture de fabriques ou usines, seront intentées et poursuivies par l'administration ou en son nom devant lesdits tribunaux, lesquels, en tout cas, ne prononceront sur ces affaires qu'après avoir entendu les conclusions du ministère public. Toutefois, sur la demande écrite qui lui en est faite par un fonctionnaire de l'administration des douanes et accises ayant au moins le grade de directeur, le ministère public peut requérir le juge d'instruction d'informer, l'exercice de l'action publique restant pour le surplus réservé à l'administration.

§ 3. Dans les cas [où] un même fait de transgression aux lois précitées donne lieu à deux actions différentes, dont l'une doit être intentée par le ministère public et l'autre par l'administration ou en son nom, ces actions seront instruites simultanément, et il y sera statué par un seul et même jugement; mais, dans ces cas, le ministère public n'agira pas avant que l'administration ait, de son côté, porté plainte ou intenté l'action.

Art. 282. Tous délits ou crimes, prévus et punis par le Code pénal, lesquels, quoique commis relativement aux douanes et accises, seront poursuivis et jugés de la manière ordinaire, conformément aux lois générales existantes en matière correctionnelle.

Art. 283. Lorsque les contraventions, fraudes, délits ou crimes dont il s'agit dans les articles 281 et 282 donnent lieu au paiement de droits ou accises, et par conséquent à une action civile, indépendamment de la poursuite d'une peine, le juge compétent soit criminel soit correctionnel, connaîtra de l'affaire sous ce double rapport et jugera l'une et l'autre cause.

Art. 284. Dans tous les cas où, d'après les lois en vigueur, le recours en cassation peut avoir lieu, on pourra, conformément à ces dispositions, faire usage de ce moyen dans les affaires en matière de douanes et accises.

Art. 285. Les amendes prononcées par les tribunaux et les cours en matière de police, en matière correctionnelle ou en matière criminelle sont sujettes à restitution lorsqu'il en est accordé remise après le paiement, pour autant que le condamné ait demandé sa grâce dans les deux mois du jugement ou de l'arrêt s'il est contradictoire, ou de sa signification s'il est par défaut. »

Quant au fond

B.3.1. Les dispositions du chapitre XXV de la L.G.D.A. tendent à fixer, d'une part, la manière dont sont constatées les infractions à la législation sur les douanes et accises et la façon dont il est procédé aux saisies (articles 267 à 278) et, d'autre part, le mode de poursuite et d'instruction de ces infractions, tant sur le plan civil que sur le plan pénal (articles 279 à 285). L'article 263, pour sa part, accorde à l'Administration le droit de transiger sur l'action publique, en ce qui concerne l'amende, la confiscation et la fermeture des fabriques, usines ou ateliers.

B.3.2. Selon les décisions de renvoi, ces dispositions posent un problème de compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, parce que l'action publique et la procédure pénale en matière de délits relatifs aux douanes et accises ne seraient pas entourées des mêmes garanties d'indépendance qu'en droit commun, étant donné que l'Administration des douanes et accises agit en qualité d'autorité chargée de l'enquête, d'autorité poursuivante et de partie intéressée.

B.4.1. Le Conseil des ministres considère que les différentes catégories de justiciables - d'une part, ceux qui sont inculpés de délits en matière de douanes et accises et, d'autre part, ceux qui sont inculpés pour des délits de droit commun -, ne peuvent être comparés.

B.4.2. Même s'il existe des différences entre les infractions douanières et les autres infractions, les conditions de leur répression présentent suffisamment de points communs pour que les catégories de personnes poursuivies soient comparables sous l'angle des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5.1. Le législateur entendait établir au moyen des dispositions litigieuses, qui constituent une partie de la réglementation relative à la perception des droits de douane et

d'accise, un système spécifique de recherche et de poursuites pénales, en vue de combattre l'ampleur et la fréquence des fraudes dans cette matière particulièrement technique et transfrontalière, qui est désormais régie en grande partie par une abondante réglementation européenne.

B.5.2. S'il est vrai que les mesures prises par le législateur ont pour objet de rendre plus efficaces la recherche et la poursuite des abus dans le secteur des douanes et accises, la circonstance que des abus similaires, punissables dans d'autres matières fiscales, font l'objet d'une approche différente, n'est pas de nature à priver à elle seule ces mesures de leur justification.

B.6. Il y a lieu toutefois d'examiner si les dispositions en cause n'instaurent pas une discrimination quant à l'indépendance des autorités chargées de l'enquête et des poursuites, entre les personnes inculpées de délits sanctionnés par la législation en matière de douanes et accises, d'une part, et les personnes inculpées de délits sanctionnés par le droit pénal commun, d'autre part.

B.7. A cette fin, la Cour examine chacune des trois qualités en lesquelles l'Administration des douanes et accises intervient, selon les décisions de renvoi, à savoir : autorité chargée de l'enquête, autorité poursuivante et partie intéressée.

L'Administration des douanes et accises agissant en qualité d'autorité chargée de l'enquête (articles 267 à 278 de la L.G.D.A.)

B.8. Il est soutenu que la recherche et l'enquête concernant les délits relatifs aux douanes et accises sont réalisées par des agents de l'Administration des douanes et accises disposant de pouvoirs d'enquête qui, lorsqu'il s'agit de délits de droit commun, ne peuvent être accordés qu'après qu'une instruction judiciaire a été ordonnée et que l'enquête a été placée sous la conduite d'un juge d'instruction. Les garanties du droit commun, qui exigent que l'instruction judiciaire soit effectuée tant à charge qu'à décharge et que le juge d'instruction veille à la légalité des moyens de preuve et à la manière dont ceux-ci sont collectés, feraient défaut dans l'enquête sur les délits en matière de douanes et accises.

B.9.1. Les agents de l'Administration des douanes et accises disposent de pouvoirs étendus pour rechercher les infractions à la législation relative aux douanes et accises et enquêter à leur sujet.

B.9.2. Les pouvoirs dont disposent ces agents ne sont toutefois pas tous institués par les dispositions qui sont soumises au contrôle de la Cour. Ainsi, ne sont pas soumises à ce contrôle les dispositions des chapitres XVIII («Garde et scellement »), XX (« Visites et recensements »), XXI (« Dispositions particulières concernant les visites et recensements en matière d'accises ») et XXII (« Mesures de contrôle »).

B.9.3. La Cour, qui, dans une procédure préjudicielle, ne peut se prononcer que sur les normes que le juge *a quo* soumet à son contrôle, limite son examen aux articles 267 à 278 de la L.G.D.A.

B.10. Ces dispositions contiennent des prescriptions relatives aux procès-verbaux (articles 267 à 272), d'une part, et aux saisies (articles 273 à 278), d'autre part.

B.11.1. En ce qui concerne les procès-verbaux, il est précisé qu'ils doivent être dressés par au moins deux personnes qualifiées à cet effet (article 267), quelles mentions ils doivent contenir (article 268), quand ils peuvent être rédigés (article 269) et qui en reçoit communication, notamment les contrevenants (article 270). Ensuite, l'article 271 dispose que le prévenu, étant présent à la saisie, sera invité à assister aussi à la rédaction du procès-verbal et à le signer s'il le désire, et qu'il en recevra immédiatement une copie. En cas d'absence, une copie du procès-verbal est envoyée au prévenu par lettre recommandée à la poste.

Ces articles tendent principalement à indiquer les modalités selon lesquelles les procès-verbaux en matière d'infraction à la législation sur les douanes et accises doivent être dressés et à régler la manière dont ils doivent être communiqués, spécialement aux prévenus.

B.11.2. Les parties ne démontrent pas - et la Cour n'aperçoit pas - en quoi cette manière de procéder pourrait être discriminatoire pour ceux à charge desquels un procès-verbal est dressé pour un délit relatif aux douanes et accises. Ces dispositions au contraire leur accordent certaines garanties : les procès-verbaux sont dressés par au moins deux personnes qualifiées à cet effet et les prévenus reçoivent les notifications nécessaires.

B.12.1. L'article 272 de la L.G.D.A. attribue aux procès-verbaux une force probante particulière, faisant exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement. Il constitue une exception au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge apprécie, en fonction de sa propre conviction, la valeur probante d'un élément déterminé. La Cour doit examiner si la différence de traitement qui résulte de cette exception est raisonnablement justifiée et si les droits du prévenu ne sont pas restreints de manière disproportionnée.

B.12.2. La constatation des infractions à la législation relative aux douanes et accises est souvent rendue difficile par la mobilité des marchandises sur lesquelles les droits de douane et d'accise sont dus. Il peut être remédié dans une large mesure à la difficulté qui en résulte d'administrer la preuve en attachant une foi particulière aux constatations des faits établies par des personnes qualifiées, désignées à cette fin (article 267).

B.12.3. Compte tenu de la *ratio legis* de l'article 272 de la L.G.D.A., il convient de souligner que la valeur probante légale particulière ne concerne que les éléments matériels de l'infraction et non les autres éléments constitutifs de celle-ci; elle est attachée seulement aux constatations faites personnellement par le verbalisant.

De surcroît, en ce qui concerne ces procès-verbaux ayant une valeur probante légale particulière, il est permis, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, d'apporter la preuve contraire par tous les moyens de preuve que le juge appréciera.

B.12.4. En conséquence, la valeur probante reconnue par l'article 272 aux procès-verbaux n'est pas disproportionnée par rapport aux objectifs mentionnés en B.5.1.

B.13.1. Les articles 273 à 278 de la L.G.D.A. ont trait aux saisies. A cet égard, ils prévoient où les marchandises saisies doivent être transportées (article 273), quelles marchandises peuvent être saisies, à savoir seulement celles « avec [lesquelles] il a été prévarié » (article 274), comment il peut être donné mainlevée, sous caution suffisante, des marchandises saisies et dans quels cas la mainlevée est refusée (article 275). L'article 276 règle la manière dont s'opère la vente des marchandises saisies : elle ne pourront être vendues avant que la confiscation n'ait été prononcée en justice, à moins que les marchandises ne soient susceptibles de déperir (§ 1er) ou lorsqu'il s'agit d'animaux saisis « sur des inconnus », ou encore, lorsque la partie saisie refuse de fournir caution pour frais de nourriture et d'entretien (§ 2); le receveur qui aura procédé à la vente sans se conformer aux dispositions ci-dessus mentionnées, sera personnellement « responsable des suites » (§ 3); toute vente d'effets saisis doit se faire publiquement et au plus offrant (§ 4). L'article 277 concerne deux cas dans lesquels « toute saisie de marchandises [...] sera valable sans jugement », à savoir lorsqu'il s'agit de saisies à charge d'inconnus (§ 1er) et de saisies de marchandises de faible valeur (§ 2). Enfin, l'article 278 prévoit un règlement pour « les dommages-intérêts occasionnés par des saisies illégales ».

B.13.2. La saisie de marchandises est en règle générale une mesure purement conservatoire.

En tant qu'elles fixent des règles selon lesquelles les agents de l'Administration des douanes et accises peuvent opérer les saisies, les dispositions précitées ne dérogent pas, pour l'essentiel, aux principes contenus dans le Code pénal et dans le Code d'instruction criminelle, de sorte que rien ne permet d'apercevoir en quoi elles seraient discriminatoires.

Ces règles contiennent du reste un certain nombre de garanties pour le saisi : elles limitent les marchandises qui peuvent être saisies, elles prévoient la possibilité d'obtenir, le cas échéant, la mainlevée sous caution, elles subordonnent en principe à une décision judiciaire de confiscation la vente des marchandises saisies et entourent cette vente de certaines garanties.

B.13.3. L'article 277 de la L.G.D.A. prévoit cependant la possibilité d'une « saisie de marchandises [...] sans jugement ».

En tant qu'elle entraîne une confiscation sans décision judiciaire, cette mesure est en principe injustifiée.

Toutefois, le champ d'application de cette mesure est limité à la saisie à charge d'inconnus, d'une part, et à la saisie faite à charge de personnes connues, pourvu que la valeur des marchandises n'atteigne qu'un montant peu important, actuellement fixé à dix mille francs maximum, d'autre part. Compte tenu des limites du champ d'application de la mesure, il peut être admis que les saisies visées à l'article 277 de la L.G.D.A. ne sont pas disproportionnées à l'objectif poursuivi, mentionné au B.5.1.

B.14. Il ressort de ce qui précède que les missions dont sont chargés les agents de l'Administration des douanes et accises dans le cadre de la recherche des délits en matière de douanes et accises, en vertu des articles 267 à 278 de la L.G.D.A., s'apparentent davantage aux tâches accomplies dans le cadre d'une information de droit commun (menée sous la direction du procureur du Roi) qu'aux tâches accomplies au cours d'une instruction judiciaire (menée sous la conduite d'un juge d'instruction).

Il s'ensuit que les dispositions de la loi qui dérogent au droit commun ne sont pas disproportionnées par rapport au but mentionné au B.5.1.

B.15. En ce qu'elles concernent les articles 267 à 278 de la L.G.D.A., les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

L'Administration des douanes et accises en tant qu'autorité poursuivante (articles 279 à 285 et article 263 de la L.G.D.A.)

B.16. Il est allégué que les poursuites pénales en matière de délits relatifs aux douanes et accises sont exercées par des agents de l'Administration des douanes et accises, qui relèvent du pouvoir exécutif, alors que pour les délits de droit commun (et pour d'autres délits fiscaux) l'action publique est exercée par le ministère public, qui relève du pouvoir judiciaire. Dès lors, pour les premiers délits cités, la protection juridique de l'inculpé ne serait pas garantie lors de l'exercice de l'action publique, étant donné que des fonctionnaires n'offrent pas les

mêmes garanties d'indépendance que les magistrats du parquet. En outre, des transactions arbitraires en matière de délits relatifs aux douanes et accises deviendraient possibles au moment où un juge pénal indépendant serait déjà chargé de traiter l'affaire pénale.

B.17.1. La poursuite et l'instruction des affaires relatives aux douanes et accises sont réglées par les articles 280 à 285 de la L.G.D.A. (article 279).

B.17.2. Les causes purement civiles sont jugées suivant les règles prévues par le Code judiciaire en matière de compétence et de procédure (article 280).

B.17.3. Les délits et les actions civiles intentées simultanément sont poursuivis devant les juridictions pénales compétentes selon les règles ordinaires et traités conformément au Code d'instruction criminelle (articles 282 et 283).

Le juge pénal saisi de l'action publique doit connaître aussi de l'action civile (article 283).

B.17.4. Concernant l'exercice de l'action publique, le droit d'initiative pour poursuivre les délits en matière de douanes et accises n'appartient pas au ministère public mais à l'Administration des douanes et accises (article 281).

A cet égard, la distinction suivante doit être faite :

- l'Administration exerce seule toute action publique du chef d'infractions douanières qui ne tend qu'à l'application de peines patrimoniales (amendes, confiscations, fermetures de fabriques ou usines); le ministère public doit toutefois être entendu (article 281, § 2);

- en ce qui concerne les infractions douanières qui, à côté des peines patrimoniales, sont punissables d'emprisonnement principal, l'action publique est exercée simultanément par l'Administration et par le ministère public, le ministère public seul pouvant requérir la peine d'emprisonnement principal; le ministère public ne peut toutefois agir que lorsque l'Administration a pris l'initiative d'intenter l'action (article 281, § 3).

L'article 263 accorde à l'Administration le droit de transiger sur l'action publique en ce qui concerne l'amende, la confiscation et la fermeture des fabriques, usines et ateliers. La transaction éteint cette action publique.

B.18. Il ressort de ces dispositions que l'Administration des douanes et accises a des pouvoirs étendus concernant, notamment, l'exercice de l'action publique. Elle a le droit d'initiative en la matière, étant entendu que, le cas échéant, le ministère public doit être associé à l'exercice de l'action publique, soit par la remise d'un avis, soit pour requérir l'emprisonnement principal.

B.19. Pour apprécier si un tel régime est discriminatoire pour les inculpés d'un délit de douanes par rapport au régime applicable dans le droit pénal commun, il convient d'examiner comment des garanties d'indépendance sont assurées en ce qui concerne les magistrats des parquets, d'une part, et les agents de l'Administration, d'autre part.

B.20. A la différence des magistrats du siège, ceux du ministère public ne sont pas titulaires d'un pouvoir juridictionnel : ils remplissent les devoirs de leur office auprès des cours et tribunaux pour requérir une exacte application de la loi ainsi que pour défendre les exigences de l'ordre public et d'une bonne administration de la justice. La Constitution elle-même, en ses articles 40 et 153, contient les bases d'un statut et d'une organisation du ministère public. Ce statut et cette organisation sont notamment caractérisés par des relations de nature hiérarchique entre les magistrats du parquet.

B.21.1. En ce qui concerne les agents fédéraux, dont font partie les agents de l'Administration des douanes et accises, l'article 107, alinéa 2, de la Constitution dispose :

« [Le Roi] nomme aux emplois d'administration générale et de relation extérieure, sauf les exceptions établies par les lois. »

B.21.2. L'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat traite dans sa partie II « des droits et des devoirs ». Toute contravention à certaines de ces dispositions est punie d'une peine disciplinaire, sans préjudice de l'application des lois pénales.

B.22.1. L'article 151, § 1er, deuxième phrase, de la Constitution dispose :

«Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. »

En vertu de cette disposition, le ministère public bénéficie, en matière de poursuites individuelles, d'une indépendance qu'aucune disposition comparable ne garantit aux agents de l'administration. Il existe donc une différence entre les deux catégories d'agents chargés de poursuites pénales.

B.22.2. Cette différence de statut entre les parties poursuivantes n'établit cependant pas, entre les personnes poursuivies, une différence de traitement injustifiée. Compte tenu de ce que les litiges sont tranchés par le juge pénal, qui offre toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité, il n'est pas manifestement disproportionné aux objectifs poursuivis, en raison de la spécificité de la matière, mentionnée en B.7.1, de confier les poursuites à une administration spécialisée, même si celle-ci n'a pas la même indépendance que le ministère public.

B.23. Enfin, la circonstance que les transactions en matière de délits de douane et d'accise peuvent, le cas échéant, faire échec à l'action publique, ne viole pas davantage les articles 10 et 11 de la Constitution. Outre le fait que la transaction peut bénéficier à l'inculpé, il suffit en effet de constater qu'une transaction ne peut avoir lieu qu'avec le consentement explicite de celui-ci. Par ailleurs, des transactions sont également possibles, sous certaines conditions, dans la procédure pénale de droit commun.

B.24. De ce qui précède, il résulte que les questions préjudicielles appellent une réponse négative en ce qui concerne les articles 279 à 285 et l'article 263 de la L.G.D.A.

L'Administration des douanes et accises en tant que « partie intéressée »

B.25. Les décisions de renvoi posent la question de savoir si les dispositions en cause offrent suffisamment de garanties d'indépendance, dès lors que l'Administration des douanes et accises a également la qualité « d'intéressée, bénéficiaire des droits à acquitter par la partie poursuivie ».

Certaines parties ajoutent que les agents individuels concernés de cette Administration ont aussi un intérêt personnel direct de nature pécuniaire, compte tenu de l'arrêté du Régent du 17 août 1948.

B.26. Aucune des dispositions soumises au contrôle de la Cour ne concerne l'Administration des douanes et accises en sa qualité d'autorité à laquelle les droits exigibles doivent être versés.

Ces dispositions ne font pas apparaître non plus en quoi consisterait l'intérêt financier propre que cette Administration retirerait de son intervention. La seule circonstance que l'Administration poursuit la perception des droits et accises et, le cas échéant, des amendes qui les accompagnent, - non pour son propre compte, mais au profit du Trésor et, le cas échéant, au profit de l'Union européenne - ne suffit pas pour la qualifier de « partie intéressée et bénéficiaire ».

B.27. Quant à l'arrêté du Régent précité, il tend à motiver les agents en leur accordant certaines indemnités, mais ces avantages ne sont pas de nature, par eux-mêmes, à compromettre leur impartialité.

B.28. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 263 et 267 à 285 de l'arrêté royal du 18 juillet 1977 portant coordination des dispositions générales relatives aux douanes et accises ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'ils prévoient, en matière de douanes et accises, un régime de l'action publique et de la procédure pénale qui diffère de celui de l'action publique et de la procédure pénale en général, en ce que l'Administration des douanes et accises agit à la fois en qualité d'autorité chargée de l'enquête et en qualité d'autorité poursuivante.

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 14 juin 2000.

Le greffier f.f.,

Le président,

B. Renauld

G. De Baets