

Numéros du rôle : 2055, 2056 et 2057
Arrêt n° 141/2000 du 21 décembre 2000

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 267 et suivants de l'arrêté royal du 18 juillet 1977 portant coordination des dispositions générales relatives aux douanes et accises, posée par le Tribunal correctionnel de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents G. De Baets et M. Melchior, et des juges L. François, A. Arts, R. Henneuse, M. Bossuyt et E. De Groot, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugements du 30 juin 1999 en cause du ministère public et du ministre des Finances contre respectivement K. Van Haute et autres, J. Gabriel et autres et la s.a. Belgian Refining Corporation (B.R.C.) et autres, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 16 octobre 2000, le Tribunal correctionnel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 267 et suivants de la loi générale relative aux douanes et accises du 18 juillet 1977, à savoir le chapitre XXV de cette loi, violent-ils 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 office :

- d'enquêteur, qui conserve seul chez lui des pièces à conviction essentielles, dont la production en cours de procédure est de nature à maintenir ou supprimer la prévention;
- de partie poursuivante;
- et surabondamment d'intéressée, bénéficiaire de droits, à acquitter, en cas de condamnation, par la partie poursuivie ? »

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Les personnes citées à comparaître devant le juge *a quo* sont inculpées pour s'être rendues coupables, en tant qu'auteurs, co-auteurs, complices ou personnes civilement responsables, de diverses infractions à la législation en matière de douanes.

A la demande de plusieurs parties citées, le juge *a quo* pose la question préjudicielle reproduite ci-avant.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnances du 16 octobre 2000, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Par ordonnance du 18 octobre 2000, la Cour a joint les affaires.

Le 8 novembre 2000, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée, les juges-rapporteurs E. De Groot et L. François ont fait rapport devant la Cour de ce qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour de répondre à la question préjudicielle par un arrêt de réponse immédiate.

Les conclusions des juges-rapporteurs ont été notifiées aux parties dans l'instance principale conformément à l'article 72, alinéa 2, de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 22 novembre 2000.

La Cour n'a pas reçu de mémoires justificatifs.

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 -

Dans leurs conclusions, les juges-rapporteurs, après consultation du dossier, considèrent qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour de mettre fin à l'examen des questions préjudicielles par un arrêt de réponse immédiate, en application de l'article 72 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles portent sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution des articles 267 à 285 de l'arrêté royal du 18 juillet 1977 portant coordination des dispositions générales relatives aux douanes et accises (ci-après : L.G.D.A.).

Dans son arrêt n° 40/2000 du 6 avril 2000, publié au *Moniteur belge* du 11 mai 2000 (deuxième édition), la Cour s'est déjà prononcée sur des questions préjudicielles similaires relatives aux mêmes dispositions.

La Cour considère qu'elle ne doit pas apporter une autre réponse aux questions présentement posées.

B.2.1. 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).

B.2.2. 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.3.1. 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.3.2. 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.4. 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.5. 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.6.1. 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.6.2. 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.6.3. 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.7. 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.8.1. 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.8.2. 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.9.1. 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.9.2. 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.9.3. 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.9.4. En conséquence, la valeur probante reconnue par l'article 272 aux procès-verbaux n'est pas disproportionnée par rapport aux objectifs mentionnés en B.3.1.

B.10.1. 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.10.2. 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.10.3. L'article 277 de la L.G.D.A. prévoit cependant la possibilité de « 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.3.1.

B.11. 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.3.1.

B.12. 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 de la L.G.D.A.)

B.13.1. 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.13.2. Les causes purement civiles sont jugées suivant les règles prévues par le Code judiciaire en matière de compétence et de procédure (article 280).

B.13.3. 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.13.4. 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).

B.14. 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.15. 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.16. 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.17.1. 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.17.2. 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.18.1. 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.18.2. 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.3.1, de confier les poursuites à une administration spécialisée, même si celle-ci n'a pas la même indépendance que le ministère public.

B.19. De ce qui précède, il résulte que les questions préjudicielles appellent une réponse négative en ce qui concerne les articles 279 à 285 de la L.G.D.A.

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

B.20. Les décisions de renvoi posent la question de savoir si les dispositions du chapitre XXV de la L.G.D.A. offrent suffisamment de garanties d'indépendance, dès lors que l'Administration des douanes et accises a également la qualité « d'intéressée, bénéficiaire de droits [...] à acquitter, en cas de condamnation, par la partie poursuivie ».

B.21. Aucune des dispositions du chapitre XXV de la L.G.D.A. 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.22. Les questions préjudicielles concernant les dispositions du chapitre XXV de la L.G.D.A. appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 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 21 décembre 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets