

Numéro du rôle : 2182
Arrêt n° 108/2002 du 26 juin 2002

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée par arrêté royal du 18 juillet 1977, posées par la Cour d'appel de Gand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par arrêt du 3 mai 2001 en cause du ministère public et du ministre des Finances contre J. Boersma et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 22 mai 2001, la Cour d'appel de Gand a posé les questions préjudicielles visant à savoir :

« 1. si 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) de la loi générale du 18 juillet 1977 relative aux douanes et accises violent les articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors que les compétences qui sont attribuées aux enquêteurs en matière de douanes et accises diffèrent à ce point des compétences attribuées dans le cadre de l'action publique et de la procédure pénale en général et ne garantissent pas l'indépendance à l'inculpé-administré, comme c'est le cas en droit commun;

2. si l'article 265 de l'arrêté royal du 18 juillet 1977 portant coordination des dispositions générales relatives aux douanes et accises n'est pas discriminatoire, en ce qui concerne la responsabilité pénale, au regard du droit pénal général et ne viole donc pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant que cette disposition retient la responsabilité pénale objective et quasi absolue de certaines personnes pour les faits de leurs employés, ouvriers, domestiques ou autres personnes salariées par elles;

3. si les articles 265, § 3, 266 et 283 de l'arrêté royal du 18 juillet 1977 portant coordination des dispositions générales relatives aux douanes et accises ne sont pas discriminatoires, en ce qui concerne la responsabilité pénale, au regard du droit pénal général et ne violent donc pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant que ces dispositions considèrent que le juge pénal est encore compétent pour statuer sur l'action civile après une décision au pénal ».

II. *Les faits et la procédure antérieure*

J. Boersma, gérant, et consorts furent cités à comparaître devant le Tribunal correctionnel de Termonde, prévenus d'avoir donné à des marchandises faisant l'objet de documents communautaires T2 validés dans des bureaux de douanes étrangers une destination autre que celle qui était expressément indiquée dans ces documents, sans autorisation préalable de l'Administration des douanes et accises. Des taxes (droit d'accise, droit d'accise spécial et T.V.A.) étaient dues sur ces marchandises. D'autres préventions avaient trait notamment à la non-déclaration de grandes quantités d'essence au plomb et de gasoil-diesel, au titre de stock imposable sous le régime de la consommation, détenues le 1er avril 1992, lors de l'augmentation du droit d'accise spécial. Le Tribunal correctionnel estima établis les faits mis à charge des prévenus, à l'exception de l'un d'eux, et condamna les intéressés.

Il a été interjeté appel de ce jugement. A la demande de plusieurs prévenus, la Cour d'appel de Gand a posé une question préjudicielle, à laquelle la Cour d'arbitrage a répondu par l'arrêt n° 40/2000.

Après avoir pris connaissance de cet arrêt, plusieurs prévenus demandent qu'il soit encore posé d'autres questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage. Dans l'arrêt précité du 3 mai 2001, la Cour d'appel accède à cette demande. Avant de statuer plus avant, elle pose les questions préjudicielles reproduites ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 22 mai 2001, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

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

Par ordonnances des 22 mai 2001 et 26 septembre 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges J.-P. Moerman et E. Derycke.

Par ordonnance du 19 juillet 2001, le président en exercice a prorogé jusqu'au 15 septembre 2001 le délai pour introduire un mémoire.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 20 juillet 2001; l'ordonnance du 19 juillet 2001 a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 27 juillet 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- J. Ryde, demeurant à 8200 Bruges, Gistelsesteenweg 261/20, par lettre recommandée à la poste le 11 septembre 2001;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 12 septembre 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 31 octobre 2001.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 1er décembre 2001.

Par ordonnances des 23 octobre 2001 et 30 avril 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 22 mai 2002 et 22 novembre 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 26 mars 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 17 avril 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 28 mars 2002.

A l'audience publique du 17 avril 2002 :

- ont comparu :

. Me L. Devos *loco* Me J. Van Severen et Me E. Pexsters, avocats au barreau de Bruges, pour J. Ryde;

. Me P. Pels *loco* Me P. Vancaeneghem, avocats au barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et L. François ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise 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 -

Quant à la première question préjudicielle

A.1. J. Ryde, l'un des prévenus devant le juge *a quo*, estime que les questions préjudicielles appellent une réponse affirmative. Toutefois, son argumentation se limite à quelques articles de la loi générale sur les douanes et accises (ci-après L.G.D.A.).

Alors qu'en vertu de l'article 182 de la L.G.D.A., tout véhicule peut être fouillé dès qu'il existe une présomption qu'il transporte des marchandises, selon J. Ryde, la fouille de droit commun d'un véhicule, en vertu de l'article 29 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, est subordonnée à des critères raisonnables et objectifs.

L'obligation de coopérer, qui découle des articles 199, 200, 201, 203 et 207 de la L.G.D.A., est inacceptable aux yeux de J. Ryde au motif que des sanctions pénales sont attachées au non-respect de cette obligation. Cela ne serait ni compatible avec le principe de non-incrimination, tel qu'il est assuré par l'article 14.3.g du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ni avec les droits de la défense tels qu'ils sont applicables dans le cadre de la procédure pénale de droit commun.

Enfin, J. Ryde souligne que l'article 205 de la L.G.D.A. implique un renversement de la charge de la preuve, qui incombe toujours, dans la procédure pénale de droit commun, à l'autorité poursuivante. Cela serait contraire à l'article 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 14.2 du Pacte international précité.

A.2. Le Conseil des ministres conteste en ordre principal la recevabilité de la question préjudicielle, qui est posée en des termes particulièrement généraux et vagues. Elle concerne quatre chapitres de la L.G.D.A., sans indiquer en quoi consiste le problème. La plupart des dispositions de ces chapitres ne seraient d'ailleurs pas en cause dans le litige devant le juge *a quo*. Le Conseil des ministres estime dès lors que la question méconnaît son droit de défense et demande à la Cour de reformuler la question après que les autres parties auront indiqué quelles sont les compétences spécifiques qui leur semblent incompatibles avec la Constitution.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres estime qu'il n'est nullement question d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Le Conseil des ministres, qui s'est par la force des choses limité, dans son mémoire, à un commentaire sommaire des dispositions en cause et qui a essentiellement renvoyé aux arrêts n^{os} 40/2000, 141/2000 et 16/2001, réplique, dans son mémoire en réponse, de manière plus approfondie aux griefs exposés par J. Ryde.

S'agissant du régime des visites en matière de douanes et accises, le Conseil des ministres estime que la différence par rapport à la fouille de droit commun des véhicules répond à un but licite - la lutte contre une forme de fraude spécifique et fréquente - et est nécessaire au bon fonctionnement d'une société démocratique. Etant donné que par rapport au droit commun, il n'y a qu'une différence légère, il ne saurait être question de disproportion.

Selon le Conseil des ministres, l'obligation de coopérer dans le cadre du contrôle fiscal sert également un objectif légitime, à savoir permettre un contrôle effectif. Les sanctions pénales qui sont prévues pour faire respecter cette obligation ne seraient pas disproportionnées, car (a) l'obligation de coopération n'est imposée qu'aux personnes qui sont en contact avec l'Administration des douanes et accises du chef de leur commerce ou de leur profession, (b) des garanties sont prévues (l'obligation de fournir des explications est limitée au cadre du contrôle, l'intéressé n'est pas sous serment et il est interrogé par un fonctionnaire d'un grade supérieur) et (c) le droit de se taire ne peut être exercé qu'au cours de l'instruction et de la procédure pénale, mais pas dans le cadre du contrôle fiscal.

Enfin, en ce qui concerne le renversement de la charge de la preuve, le Conseil des ministres constate, à l'issue d'un bref examen, que l'article 205 de la L.G.D.A. n'est pas davantage disproportionné au but poursuivi par le législateur, qui consiste à lutter contre l'ampleur et la fréquence de la fraude dans une matière transfrontalière et particulièrement technique.

Quant à la deuxième question préjudicielle

A.3. Le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt n° 43/2001, dans lequel la Cour a répondu à une question analogue.

Quant à la troisième question préjudicielle

A.4. Selon le Conseil des ministres, la question n'appelle pas de réponse en tant qu'elle porte sur les articles 265, § 3, et 266 de la L.G.D.A., étant donné que ces articles ne sont pas applicables en cas d'acquiescement. Dans l'hypothèse d'une condamnation pénale, il n'y a pas de différence de traitement, car le juge pénal est alors toujours compétent pour statuer sur l'action civile.

La règle selon laquelle le juge saisi de l'action pénale statue, même en cas d'acquiescement, sur l'action civile en paiement des droits et accises éludés déroge au principe général en vertu duquel le juge pénal, en cas d'acquiescement, se déclare incompétent au civil, mais cette distinction reposerait sur un critère objectif en rapport avec le but poursuivi. A cet égard, le Conseil des ministres relève la grande technicité et le caractère transfrontalier du droit des douanes et accises et observe que l'Administration des douanes et accises est toujours partie à la procédure pénale. Une deuxième procédure serait donc particulièrement lourde, tant pour l'appareil judiciaire que pour les parties concernées. Enfin, l'exception ne peut être considérée comme disproportionnée à l'égard du prévenu dès lors qu'il bénéficie, devant le juge répressif, de tous les droits de défense qu'il pourrait également invoquer devant le juge civil.

- B -

Quant à la première question préjudicielle

B.1.1. Le juge *a quo* demande à la Cour si les dispositions des chapitres XVIII, XX, XXI et XXII 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 « les compétences qui sont attribuées aux enquêteurs en matière de douanes et accises diffèrent à ce point des compétences attribuées dans le cadre de l'action publique et de la procédure pénale en général et ne garantissent pas l'indépendance à l'inculpé-administré, comme c'est le cas en droit commun ».

B.1.2. Le chapitre XVIII contient des dispositions relatives à la garde et au scellement. Le chapitre XX contient des dispositions relatives aux visites et aux recensements. Le chapitre XXI contient des dispositions particulières concernant les visites et recensements en matière d'accises et le chapitre XXII contient des mesures de contrôle. Au total, ces chapitres contiennent plus de trente dispositions de portée différente.

B.1.3. Etant donné que ni les termes de la question ni les motifs de la décision de renvoi ne précisent les dispositions de la L.G.D.A. qui sont soumises au contrôle de la Cour - une simple énumération de chapitres de cette loi ne suffit nullement - et qu'ils n'indiquent pas davantage, avec toute la clarté voulue, comment ces dispositions pourraient violer le principe d'égalité, la Cour ne peut examiner si les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés. Permettre que soient posées des questions à ce point vagues et générales conduirait en outre à mettre en péril le caractère contradictoire de la procédure devant la Cour, étant donné que la partie qui intervient pour défendre les dispositions législatives en cause n'est pas en mesure, en pareil cas, de fournir une défense utile.

B.1.4. La première question préjudicielle n'est pas recevable.

Quant à la deuxième question préjudicielle

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 265 de la L.G.D.A. viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il « retient la responsabilité pénale objective et quasi absolue de certaines personnes pour les faits de leurs employés, ouvriers, domestiques ou autres personnes salariées par elles ».

B.3. L'article 265 de la L.G.D.A. est libellé comme suit :

« § 1er. Tous négociants, fabricants, trafiquants, commerçants en détail, bateliers, voituriers et autres personnes qui, relativement à leur commerce ou profession, et les particuliers qui, concernant leurs propres affaires, auraient quelques relations avec

l'administration, seront, sous ce rapport, responsables des faits de leurs employés, ouvriers, domestiques ou autres personnes salariées par eux, pour autant que ces faits seraient relatifs à la profession qu'ils exercent.

§ 2. Dans le cas où les négociants ou autres personnes plus amplement dénommées au § 1er seraient repris pour fraude ou autres infractions à la présente loi ou aux lois spéciales, et qu'ils voulussent avancer, pour leur justification, que ladite fraude ou infraction aurait eu lieu par leurs employés, domestiques et ouvriers, sans qu'ils en eussent connaissance, ces premiers n'encourront pas moins, et sans égard à leur ignorance du fait, l'amende prononcée contre lesdites infractions.

§ 3. Les personnes physiques ou morales seront civilement et solidairement responsables des amendes et frais résultant des condamnations prononcées en vertu des lois en matière de douanes et accises contre leurs préposés ou leurs administrateurs, gérants ou liquidateurs du chef des infractions qu'ils ont commises en cette qualité. »

B.4. L'article 265, §§ 1er et 2, de la L.G.D.A. règle la responsabilité pénale du commettant.

B.5. La responsabilité établie dans l'article 265, § 1er, est, comme le constate la Cour de cassation, de nature pénale et elle est générale en ce sens qu'elle s'étend aux faits de tous ceux, salariés ou non, qui assistent ou suppléent dans son activité ou entreprise la personne désignée dans cet article, dénommée ci-après « le commettant », pour autant que ces infractions soient relatives à la profession du commettant.

Selon la même jurisprudence, cette responsabilité s'étend à toutes les sortes de peines, en ce compris l'emprisonnement. Elle est toutefois limitée au paiement de l'amende si le commettant peut prouver que l'infraction a eu lieu à son insu (article 265, § 2, de la L.G.D.A.).

B.6. En adoptant les dispositions précitées, le législateur voulait garantir que le commettant ne puisse se prévaloir de son innocence en alléguant qu'il est demeuré étranger à l'infraction commise par son personnel. Le législateur entendait à cet effet rendre responsable le commettant qui, à son estime, serait le premier à profiter de la fraude qu'il dirait avoir ignorée.

B.7.1. Les droits et libertés reconnus aux Belges doivent, en vertu de l'article 11 de la Constitution, être assurés sans discrimination. Ces droits et libertés contiennent les garanties résultant des principes généraux du droit pénal.

B.7.2. En rendant le commettant pénalement responsable des actes de ses préposés, le législateur présume non seulement qu'il a bénéficié de la fraude, mais aussi qu'il y a collaboré.

B.7.3. D'une part, les dispositions générales du chapitre VII du Code pénal traitant « De la participation de plusieurs personnes au même crime ou délit » permettent aux autorités de poursuite d'établir que le commettant est, éventuellement, coauteur ou complice du délit douanier. Sans doute le législateur peut-il établir, sans violer le principe d'égalité, un système spécifique de recherche, de constatation et de poursuite, dérogatoire au droit commun, en vue de combattre l'ampleur et la fréquence des fraudes en matière de douanes et accises. Il peut également déterminer les éléments constitutifs propres aux infractions à ces règles, leur répression étant souvent rendue difficile par le nombre de personnes qui interviennent dans le commerce et le transport des marchandises sur lesquelles les droits sont dus. Mais par son caractère général et irréfutable, la présomption établie par la disposition en cause atteint cet objectif en portant une atteinte grave au principe fondamental de la personnalité des peines.

B.7.4. D'autre part, en ce qui concerne le souci du législateur de faciliter le paiement effectif des amendes et d'inciter le commettant à interdire à ses préposés de commettre des infractions douanières, il y a lieu de relever que l'article 265, § 3, de la L.G.D.A. rend le commettant civilement responsable des amendes et frais auxquels ses préposés sont condamnés. Cette disposition est de nature à persuader le commettant de ne s'entourer que de collaborateurs de confiance et d'exercer sur eux une surveillance efficace.

B.7.5. Il s'ensuit que la présomption critiquée, qui va à l'encontre du principe de la personnalité des peines, porte, malgré l'atténuation contenue au paragraphe 2 de la disposition

en cause, une atteinte disproportionnée aux principes qui doivent régir la charge de la preuve en matière pénale.

B.8. La deuxième question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Quant à la troisième question préjudicielle

B.9. Le juge *a quo* demande à la Cour si les articles 265, § 3, 266 et 283 de la L.G.D.A. violent les articles 10 et 11 de la Constitution en tant que « ces dispositions considèrent que le juge pénal est encore compétent pour statuer sur l'action civile après une décision au pénal ».

B.10. L'article 266 de la L.G.D.A. est libellé comme suit :

§ 1er. Sauf disposition contraire dans les lois particulières et sans préjudice aux amendes et confiscations au profit du trésor, les délinquants et leurs complices et les personnes responsables de l'infraction sont tenus solidairement au paiement des droits et taxes dont le trésor a été ou aurait été frustré par la fraude ainsi que des intérêts de retard éventuellement dus.

§ 2. Les sommes récupérées dans une affaire sont imputées par priorité sur les intérêts de retard et sur les droits et taxes ».

L'article 283 de la L.G.D.A. est libellé comme suit :

« 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 ».

B.11. Le Conseil des ministres fait valoir que la question préjudicielle manque en fait, en ce qui concerne les articles 265, § 3, et 266 de la L.G.D.A., étant donné que les règles contenues dans ces dispositions peuvent être appliquées seulement en cas de condamnation pénale du prévenu.

B.12. Les articles 265, § 3, et 266 de la L.G.D.A. sont étrangers à la règle, applicable en matière de douanes et accises, selon laquelle le juge saisi de l'action pénale statue, même en cas d'acquiescement, sur l'action civile en paiement des droits et accises éludés. En conséquence, la Cour écarte ces dispositions de son examen.

B.13. Il est demandé à la Cour si l'article 283 de la L.G.D.A. viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant que cet article postule que le juge pénal demeure compétent pour statuer sur l'action civile après un acquiescement au pénal, alors que dans d'autres matières que celle des douanes et accises, le juge pénal n'est plus compétent pour statuer sur l'action civile en cas d'acquiescement du prévenu.

B.14. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, l'action civile en paiement des droits et accises visée à l'article 283 de la L.G.D.A. ne découle pas de l'infraction mais trouve directement son fondement dans la loi qui impose le paiement des droits et accises, de sorte que l'action pénale et l'action civile sont indépendantes l'une de l'autre.

Pour cette raison, selon la même jurisprudence, la juridiction répressive qui acquitte le prévenu doit néanmoins statuer sur l'action civile en paiement des droits et accises portée devant elle en même temps que l'action publique.

B.15. En adoptant les dispositions de la loi générale sur les douanes et accises, le législateur entendait établir un système spécifique de recherche et de poursuites pénales, en raison de l'ampleur et de la fréquence des fraudes en cette matière, particulièrement technique, relative à des activités souvent transfrontalières et régie en grande partie par une abondante réglementation européenne. Le fait que dans cette matière spécifique le législateur ait dérogé au droit commun n'est pas discriminatoire en soi.

B.16. Il convient toutefois de vérifier si la disposition en cause ne crée pas une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les personnes qui sont poursuivies pour des infractions à la L.G.D.A. et, d'autre part, les personnes qui sont poursuivies pour des infractions à d'autres dispositions répressives.

B.17. La différence de traitement entre les prévenus dans une affaire de douanes et accises et les prévenus dans une affaire de droit pénal commun se fonde sur un critère de distinction objectif, en rapport avec la nature des infractions définies par la loi.

B.18. Pour les raisons exposées en B.14 et en B.15 et compte tenu du fait qu'en cas d'application de l'article 283 de la L.G.D.A., le justiciable jouit des mêmes garanties et droits que le justiciable contre lequel une action en paiement des droits et accises est portée devant le juge civil (article 280 de la L.G.D.A.), la disposition en cause n'est pas dénuée de justification raisonnable.

B.19. La troisième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- La première question préjudicielle est irrecevable.

- L'article 265, §§ 1er et 2, de la loi générale sur les douanes et accises viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- L'article 283 de la même loi ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 26 juin 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts