



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 114/2022**  
**du 22 septembre 2022**  
**Numéros du rôle : 7616, 7645 et 7646**

*En cause* : les questions préjudicielles relatives à l'article 221, § 1er, de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977, posées par la Cour d'appel d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia et W. Verrijdt, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du juge émérite J.-P. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet des questions préjudicielles et procédure*

1. Par arrêt du 24 juin 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 19 juillet 2021, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 221, § 1er, de la loi générale sur les douanes et accises viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que le juge pénal n'est pas investi d'une compétence équivalente à celle que l'article 263 de la loi générale sur les douanes et accises confère à l'Administration des douanes et accises, de sorte que l'administration a le pouvoir de proposer une transaction par laquelle elle renonce en tout ou en partie à la confiscation des marchandises et par laquelle elle n'impose pas non plus une obligation de paiement de la contre-valeur des marchandises, alors que le juge pénal est toujours tenu de condamner le prévenu à la confiscation ainsi qu'au paiement de la contre-valeur des marchandises qui l'assortit en cas de non-représentation de celles-ci ? ».

2. Par deux arrêts du 30 septembre 2021, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour les 6 et 7 octobre 2021, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 221, § 1er, de la loi générale sur les douanes et accises viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que le juge pénal n'est pas investi d'une compétence équivalente à celle que l'article 263 de la loi générale sur les douanes et accises confère à l'Administration des douanes et accises, de sorte que l'administration a le pouvoir de proposer une transaction par laquelle elle renonce en tout ou en partie à la confiscation des marchandises et par laquelle elle n'impose pas non plus une obligation de paiement de la contre-valeur des marchandises, alors que le juge pénal est toujours tenu de condamner le prévenu à la confiscation ainsi qu'au paiement de la contre-valeur des marchandises qui l'assortit en cas de non-représentation de celles-ci ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7616, 7645 et 7646 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- la société de droit allemand « Kara Industrial Trading GmbH », assistée et représentée par Me P. Walravens, avocat au barreau de Bruxelles (dans l'affaire n° 7616);

- la SPRL « Antwerp Forwarding & Customs Services », assistée et représentée par Me P. Diaz Gavier, avocat au barreau de Bruxelles (dans l'affaire n° 7616);

- la SA « KGH Belgium », assistée et représentée par Me J. Gevers et Me W. Lietaert, avocats au barreau d'Anvers (dans l'affaire n° 7645);

- la société de droit portugais « Oceanlog LDA », assistée et représentée par Me P. Diaz Gavier (dans l'affaire n° 7645);

- la société de droit portugais « Ferpainel SA » et la société de droit portugais « Ferreira & Americo LDA », assistées et représentées par Me V. Beeckx, avocat au barreau d'Anvers (dans l'affaire n° 7645);

- Lester De Jong et Jacobus Kras, assistés et représentés par Me J. Swennen et Me L. Gyselaers, avocats au barreau du Limbourg (dans l'affaire n° 7646);

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me W. van Eeckhoutte, avocat à la Cour de cassation (dans toutes les affaires).

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la société de droit allemand « Kara Industrial Trading GmbH »;

- la SA « KGH Belgium »;

- la société de droit portugais « Oceanlog LDA »;

- le Conseil des ministres.

Par ordonnance du 20 avril 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs D. Pieters et E. Bribosia, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 4 mai 2022 et les affaires mises en délibéré.

À la suite des demandes de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 4 mai 2022, a fixé l'audience au 15 juin 2022.

À l'audience publique du 15 juin 2022 :

- ont comparu :

. Me P. Walravens, pour la société de droit allemand « Kara Industrial Trading GmbH » (dans l'affaire n° 7616);

. Me P. Diaz Gavier, pour la SPRL « Antwerp Forwarding & Customs Services » (dans l'affaire n° 7616) et la société de droit portugais « Oceanlog LDA » (dans l'affaire n° 7645);

. Me W. Lietaert, qui comparaisait également *loco* Me J. Gevers, pour la SA « KGH Belgium » (dans l'affaire n° 7645);

. Me V. Beeckx, pour la société de droit portugais « Ferpainel SA » et la société de droit portugais « Ferreira & Americo LDA » (dans l'affaire n° 7645);

. Me V. Brichard, avocat au barreau de Gand, *loco* Me W. van Eeckhoutte, pour le Conseil des ministres (dans toutes les affaires);

- les juges-rapporteurs D. Pieters et E. Bribosia ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et les procédures antérieures*

Dans l'affaire n° 7616, la société de droit allemand « Kara Industrial Trading GmbH » et la SPRL « Antwerp Forwarding & Customs Services » sont poursuivies par l'Administration générale des douanes et accises (ci-après : l'administration des douanes) pour ne pas avoir présenté les permis d'exportation requis lors de l'exportation, en janvier 2017, de produits en acier vers la République islamique d'Iran. Par un jugement prononcé le 5 mars 2020 par le Tribunal de première instance d'Anvers, division d'Anvers, les deux sociétés prévenues ont été condamnées pour ces faits à une amende de 113 143,47 euros, avec sursis. Elles ont en outre été condamnées à la confiscation des biens non déclarés et, en cas de non-représentation de ces biens, au paiement d'un montant de 113 143,47 euros, à savoir la contre-valeur des biens confisqués. Tant les deux sociétés prévenues que l'administration des douanes ont interjeté appel de ce jugement.

Dans l'affaire n° 7645, la SA « KGH Belgium » et les sociétés de droit portugais « Ferpainel SA » « Oceanlog LDA » et « Ferreira & Americo LDA » sont poursuivies par l'administration des douanes pour avoir éludé, en 2013 et en 2018, le paiement des droits antidumping et des droits compensateurs instaurés sur l'importation de certains produits en acier à revêtement organique en provenance de la République populaire de Chine, en déclarant une origine erronée et en mentionnant une appellation inexacte sur la déclaration de mise à la consommation. Par jugement du 6 février 2020, le Tribunal de première instance d'Anvers, division d'Anvers, a acquitté la SA « KGH Belgium », « Oceanlog LDA » et « Ferreira & Americo LDA » pour ces faits et a condamné « Ferpainel SA » à une amende de 625 euros. Tant « Ferpainel SA » que l'administration des douanes ont interjeté appel de cette décision.

Dans l'affaire n° 7646, la société néerlandaise « Jacquet Nederland BV », la SA « European Customs Brokers », la SPRL « Marula », la SA « F.T. International », la SPRL « GEF International », J. Hendrickx, N. Gene, L. De Jong et J. Kras sont poursuivis par l'administration des douanes pour avoir transporté illicitement vers la République islamique d'Iran, en 2016, des produits en acier soumis à des autorisations. Par jugement du 13 février 2020, le Tribunal de première instance d'Anvers, division d'Anvers, a acquitté tous les prévenus. L'administration des douanes a interjeté appel de cette décision.

Dans chacune de ces affaires, la Cour d'appel d'Anvers constate que l'article 263 de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977 (ci-après : la LGDA) confère à l'administration des douanes le pouvoir de transiger sur la confiscation et l'autorise donc à ne pas ordonner la confiscation ou à ne l'ordonner que partiellement, alors qu'en vertu de l'article 221, § 1er, de la LGDA, le juge pénal est toujours tenu de condamner le prévenu à la confiscation totale des biens.

La Cour d'appel estime dès lors qu'il s'indique de poser les questions préjudicielles reproduites plus haut.

### III. *En droit*

- A -

#### *Position des prévenus dans l'affaire n° 7616*

A.1. La SPRL « Antwerp Forwarding & Customs Services » fait valoir que la différence entre les compétences du juge pénal et celles de l'administration des douanes en ce qui concerne la confiscation met au jour une violation du principe d'égalité et de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. En vertu de l'article 263 de la LGDA, l'administration des douanes peut conclure une transaction en cas de circonstances atténuantes ou si l'on peut raisonnablement supposer que l'infraction doit être attribuée plutôt à une négligence ou à une erreur qu'à une intention de fraude préméditée, l'administration pouvant dispenser le prévenu de la confiscation (et du paiement corrélatif de la contre-valeur des biens confisqués). Le juge pénal doit par contre toujours prononcer la confiscation (et le paiement corrélatif de la contre-valeur des biens confisqués), même si des circonstances atténuantes existent ou si l'on peut raisonnablement supposer que l'infraction est plutôt imputable à une négligence ou à une erreur qu'à une intention de fraude préméditée. Cette partie souligne que, dans une jurisprudence antérieure (en particulier dans l'arrêt n° 199/2006 du 13 décembre 2006), la Cour a jugé qu'il est inconstitutionnel que l'administration des douanes puisse admettre des circonstances atténuantes pour conclure une transaction sur les amendes, alors que le juge pénal ne le peut pas. À cet égard, la Cour a jugé que rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration ne peut échapper au contrôle du juge. Selon cette partie, cette jurisprudence doit également être appliquée à la confiscation (et à la condamnation au paiement de la contre-valeur des biens confisqués).

A.2.1. « Kara Industrial Trading GmbH » fait valoir que l'administration des douanes dispose, en ce qui concerne la confiscation, d'un pouvoir plus étendu que celui dont dispose le juge pénal. Alors que l'administration peut admettre des circonstances atténuantes et peut transiger tant sur l'amende que sur la confiscation, le juge pénal peut uniquement admettre des circonstances atténuantes en ce qui concerne l'amende, et non en ce qui concerne la confiscation. Dans le même sens, le juge pénal ne peut pas assortir la confiscation d'un sursis ou d'une

suspension, alors que l'administration peut renoncer à la confiscation. Cette différence de traitement n'est pas compatible avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de droit pénal selon lequel rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration ne peut échapper au contrôle du juge. Selon cette partie, la Cour doit étendre à la confiscation le raisonnement qu'elle a développé dans son arrêt n° 199/2006 en ce qui concerne la possibilité pour le juge pénal d'admettre des circonstances atténuantes en ce qui concerne l'amende. Elle souligne en particulier que l'administration des douanes ne lui a pas proposé de transaction, alors que cette dernière n'invoque pas l'exclusion légale de la possibilité de conclure une transaction, à savoir dans le cas où l'intention de fraude préméditée ne peut pas être mise en doute, et que la Cour d'appel ne voit pas non plus comment cette exclusion pourrait être invoquée en l'espèce. Bien que la Cour d'appel, selon cette partie, indique ainsi que l'infraction doit être attribuée plutôt à une négligence ou à une erreur, cette Cour ne peut pas modérer ou moduler la confiscation.

A.2.2. Par ailleurs, « Kara Industrial Trading GmbH » réfute l'argument du Conseil des ministres selon lequel la question préjudicielle porte sur une différence de traitement entre le droit pénal commun et le droit pénal douanier. Selon cette partie, la question porte sur la différence de traitement entre deux catégories de personnes qui sont poursuivies pour les mêmes infractions à la LGDA, la première étant soumise au contrôle de l'administration des douanes et la seconde à celui du juge pénal.

#### *Position des prévenus dans l'affaire n° 7645*

A.3.1. « Oceanlog LDA » estime que le pouvoir plus étendu de l'administration des douanes en matière de confiscation est discriminatoire. Elle renvoie aux arguments exposés en A.1 et en A.2.1.

A.3.2. « Oceanlog LDA » réfute en outre les arguments formulés par le Conseil des ministres pour défendre la différence de traitement. Premièrement, elle ne suit pas l'argument selon lequel l'octroi au juge pénal du pouvoir d'appliquer des circonstances atténuantes serait incompatible avec l'objectif de la législation en matière de douanes et accises qui consiste à punir la fraude fiscale. En effet, un tel argument méconnaît l'arrêt n° 199/2006, dans lequel la Cour a jugé que le juge pénal doit disposer du pouvoir de modérer l'amende en cas de circonstances atténuantes. Deuxièmement, elle ne peut pas non plus suivre l'argument du Conseil des ministres selon lequel le principe aux termes duquel rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge n'est pas applicable à des procédures distinctes en matière de transaction et de poursuites pénales. Cet argument ne s'inscrit pas non plus dans la lignée de l'arrêt n° 199/2006.

A.4.1. La SA « KGH Belgium » fait valoir qu'en ce qui concerne la confiscation, le juge pénal dispose d'une compétence plus limitée que l'administration des douanes. Selon cette partie, le caractère « réel » de la confiscation a pour conséquence qu'il est impossible pour le juge pénal d'assortir la confiscation (et la condamnation au paiement de la contre-valeur des biens confisqués, qui y est indissociablement corrélée) d'un sursis ou d'une suspension ou d'en tempérer la sévérité en admettant des circonstances atténuantes. Sur ces points, le droit pénal douanier déroge au droit pénal commun, dans lequel la confiscation peut non seulement être imposée avec sursis ou suspension, mais aussi, en vertu de l'article 43 du Code pénal, être adaptée en fonction de la situation personnelle du prévenu. Par contre, dans le cadre d'une transaction, l'administration des douanes peut admettre des circonstances atténuantes en ce qui concerne la confiscation.

Selon la SA « KGH Belgium », cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée. En effet, l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme requiert que l'administration des douanes et le juge pénal disposent de la même compétence. À cet égard, elle renvoie à la jurisprudence de la Cour citée en A.1, A.2.1 et A.3.2 relative à l'admission de circonstances atténuantes lorsque des amendes sont infligées, et elle considère que cette jurisprudence vaut également pour la confiscation. Contrairement à ce que la Cour a jugé dans son arrêt n° 38/2002 du 20 février 2002, les objectifs particuliers du droit pénal douanier ne peuvent plus justifier une différence de traitement entre l'administration des douanes et le juge pénal.

A.4.2. En réponse à l'argument du Conseil des ministres selon lequel le principe aux termes duquel rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration ne peut échapper au contrôle du juge n'est pas applicable à des procédures distinctes en matière de transaction et de poursuites pénales, la SA « KGH Belgium »

renvoie à l'arrêt n° 199/2006, mentionné plus haut. Cette partie ne voit pas en quoi le contrôle relatif à la confiscation peut être différent du contrôle que la Cour a effectué dans cet arrêt en ce qui concerne l'amende.

A.4.3. La SA « KGH Belgium » répond par ailleurs aussi à l'argument du Conseil des ministres selon lequel, en droit pénal commun également, le juge pénal n'a pas la possibilité de modérer la confiscation, même sur la base de circonstances atténuantes. Elle souligne que la confiscation des choses formant l'objet d'un crime ou d'un délit, des choses qui ont servi ou qui ont été destinées à commettre le crime ou le délit et des choses qui ont été produites par l'infraction doit être prononcée, sauf lorsqu'elle a pour effet de soumettre le condamné à une peine déraisonnablement lourde. La confiscation des choses visées à l'article 42, 3°, du Code pénal est par contre facultative, de sorte que le juge pénal peut tenir compte, dans sa décision d'imposer ou non la confiscation, de la situation financière de l'intéressé ou de circonstances atténuantes. Elle considère par ailleurs qu'en droit pénal commun, en ce qui concerne la confiscation spéciale, il n'y a pas de différence entre le pouvoir d'appréciation du ministère public dans le cadre d'une transaction et celui du juge pénal.

A.5. Selon « Ferpainel SA », l'article 221, § 1er, de la LGDA viole le principe d'égalité de quatre manières.

Tout d'abord, elle indique que l'article précité prévoit une obligation de condamnation à une confiscation tant à l'égard de la personne qui commet délibérément une fraude que vis-à-vis de la personne qui, contre son gré, sans en avoir connaissance et de bonne foi, a accompli un acte quelconque qui a conduit à une infraction à la loi. À cet égard, elle souligne également que l'article 261 de la LGDA, qui sert de dernier filet de sécurité en l'absence d'une infraction à une disposition législative plus spécifique, sanctionne toute infraction à une disposition du droit douanier matériel de l'Union européenne et de la Belgique. Ceci est contraire à la présomption d'innocence, garantie par le droit de l'Union européenne. En outre, selon cette partie, le principe de proportionnalité et le principe d'effectivité sont violés si une personne est punie pour une infraction purement matérielle à la loi qui ne génère même pas une dette douanière dans son chef.

Deuxièmement, « Ferpainel SA » fait valoir que la confiscation et l'obligation corrélative de paiement de la contre-valeur des biens confisqués affectent le contrevenant sans qu'il soit tenu compte à cet égard des conséquences pécuniaires de l'infraction. Or, il résulte tant d'une proposition de directive approuvée par le Parlement européen que de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que des sanctions qui sont proportionnées à la valeur des biens plutôt qu'aux conséquences pécuniaires de l'infraction violent le principe de proportionnalité.

Troisièmement, elle souligne le large pouvoir d'appréciation de l'administration des douanes par rapport à celui du juge pénal. À cet égard, elle cite les arguments qui ont également été exposés en A.1 et en A.2.1.

Enfin, le principe d'égalité est violé du point de vue de l'égalité des armes. Alors que l'administration des douanes n'est exposée à un risque qu'en ce qui concerne le montant des droits réclamés, le prévenu court le risque d'être condamné tant au paiement du montant des droits réclamés qu'à une confiscation, cette confiscation équivalant à une sanction pécuniaire qui peut dépasser le montant de l'amende la plus lourde, voire être jusqu'à dix fois plus élevée ou davantage.

#### *Position des prévenus dans l'affaire n° 7646*

A.6. L. De Jong et J. Kras estiment que les articles 221, § 1er, et 263 de la LGDA violent les articles 10 et 11 de la Constitution et l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'ils font une distinction entre le pouvoir d'appréciation de l'administration des douanes et celui du juge pénal. Ils reprennent les arguments qui ont également été exposés en A.1 et en A.2.1. À cet égard, L. De Jong et J. Kras observent que, dans leur affaire, l'administration des douanes n'a pas fait de proposition de transaction. Si le juge *a quo* réforme l'acquiescement prononcé par le premier juge, il lui est impossible de renoncer à la confiscation et à la condamnation au paiement de la contre-valeur des biens confisqués, sur la base de circonstances atténuantes ou si l'infraction doit être attribuée plutôt à une négligence ou à une erreur qu'à une intention de fraude préméditée.

*Position du Conseil des ministres*

A.7.1. Tout d'abord, le Conseil des ministres explique que le Code pénal contient aussi bien des dispositions qui imposent obligatoirement la confiscation que des dispositions qui prévoient une confiscation facultative. Il souligne que, dans tous ces cas, la confiscation revêt le caractère d'une peine, par laquelle le législateur a voulu lutter contre la criminalité de manière précise et efficace. Alors que la confiscation ne peut pas être modérée, tel est effectivement le cas de la contre-valeur estimée des biens confisqués, qui, sur la base de l'article 43bis, dernier alinéa, du Code pénal, peut être diminuée si cette valeur monétaire constitue une peine déraisonnablement lourde pour le prévenu. Par ailleurs, le Conseil des ministres explique que l'article 220, § 1er, de la LGDA prévoit une obligation de déclaration lors de toute importation et exportation de biens et que l'article 221 de cette loi punit notamment d'une confiscation le non-respect de cette obligation. À cet égard, il n'est pas pertinent de savoir si le prévenu est le propriétaire des biens concernés, ni si le prévenu est connu. Il souligne dans ce contexte que la Cour n'a pas constaté de violation du principe d'égalité dans le fait que cette confiscation ne puisse pas être assortie d'un sursis ou d'une suspension. Le Conseil des ministres renvoie également à l'arrêt de la Cour n° 16/2019 du 31 janvier 2019, dans lequel la Cour a jugé, selon lui, que dans le cas de la non-représentation des biens confisqués, le paiement de la contre-valeur de ces biens doit être imposé, indépendamment de la question de savoir si la non-représentation doit être attribuée à une faute de l'intéressé.

A.7.2. Le Conseil des ministres se penche ensuite sur la question du pouvoir de transaction de l'administration des douanes. Il précise qu'une telle transaction aurait le même caractère qu'une transaction au sens de l'article 2044 de l'ancien Code civil et qu'un impôt ne saurait faire l'objet d'une transaction. Le paiement de cet impôt a valeur de condition pour le règlement définitif du litige.

A.7.3. Quant au fond de l'affaire, le Conseil des ministres estime tout d'abord que les questions préjudicielles ne portent pas sur une comparaison entre des personnes selon qu'elles sont poursuivies pour une infraction à la LGDA ou pour une infraction à une autre disposition pénale, ni sur une comparaison entre des personnes qui sont poursuivies pour des infractions à la législation douanière et qui seraient traitées différemment devant le juge pénal. Les questions ne portent que sur le pouvoir du juge pénal quant à la fixation de la peine, et en particulier sur l'impossibilité pour le juge pénal de renoncer à la confiscation, alors que l'administration des douanes peut le faire dans le cadre de son pouvoir de transaction. À cet égard, le Conseil des ministres relève qu'en raison de la nature particulière des infractions au droit douanier, de leur complexité technique et de la mobilité des biens, le législateur a choisi de conférer un pouvoir de transaction à l'administration des douanes et de l'inscrire dans un cadre spécifique. Selon le Conseil des ministres, ce choix ne viole pas le principe d'égalité, ni l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est en effet logique que l'administration puisse également transiger sur la confiscation, faute de quoi les contrevenants ne seraient pas enclins à conclure une transaction. Ceci ne porte pas atteinte aux droits des intéressés, étant donné qu'ils ne sont pas obligés d'accepter une proposition de transaction. En outre, une transaction sera, en principe, bénéfique au contrevenant fiscal.

Par ailleurs, le Conseil des ministres estime que les prévenus devant le juge *a quo* invoquent de manière erronée le principe de la plénitude de juridiction, c'est-à-dire le principe aux termes duquel rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration ne peut échapper au contrôle du juge. Selon le Conseil des ministres, ils confondent à cet égard la transaction, d'une part, et les poursuites pénales, d'autre part. Le principe de la plénitude de juridiction n'est applicable que lorsque le juge pénal apprécie la transaction que la douane a conclue avec un contrevenant fiscal. Toutefois, l'affaire présentement examinée concerne uniquement l'application des dispositions légales par le juge pénal. À cet égard, le législateur a jugé qu'il serait incompatible avec les objectifs du droit douanier que le juge pénal puisse appliquer des circonstances atténuantes aux infractions douanières. Les lourdes peines que le législateur a prévues en ce qui concerne les infractions en matière de douanes et accises visent non seulement à être fortement dissuasives pour l'auteur, mais aussi à rétablir l'ordre économique perturbé et à assurer la perception des impôts dus. Selon le Conseil des ministres, l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme n'exige pas qu'en cas de circonstances atténuantes, le juge doive pouvoir infliger une peine qui déroge aux peines prévues par la loi. À cet égard, le Conseil des ministres rappelle que la confiscation ne peut pas être modérée non plus en droit pénal commun. Étant donné qu'elles portent donc sur deux réglementations distinctes, les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

- B -

*Quant aux dispositions en cause*

B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 221 de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977 (ci-après : la LGDA), qui dispose :

« § 1er. Dans les cas prévus par l'article 220, les marchandises seront saisies et confisquées, et les contrevenants encourront une amende comprise entre cinq et dix fois les droits fraudés, calculée d'après les droits les plus élevés de douanes ou d'accises.

§ 2. Pour les marchandises prohibées, l'amende sera comprise entre une et deux fois leur valeur.

§ 3. L'amende sera double en cas de récidive.

§ 4. Par dérogation au § 1er, la restitution des biens confisqués est accordée à la personne qui était propriétaire des biens au moment de la saisie et qui démontre qu'elle est étrangère à l'infraction.

En cas de restitution, les coûts éventuels liés à la saisie, la conservation et le maintien en état des biens restent à charge du propriétaire ».

B.1.2. Les questions préjudicielles mentionnent en outre l'article 263 de la LGDA, qui, dans sa version applicable devant le juge *a quo*, dispose :

« 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, ou qu'on pourra raisonnablement supposer que l'infraction doit être attribuée plutôt à une négligence ou erreur qu'à l'intention de fraude préméditée ».

L'article 13 de la loi du 23 février 2022 « adaptant la loi générale sur les douanes et accises au Code des douanes de l'Union et portant dispositions diverses » a remplacé les mots « vergezellen, of als aannemelijk » par les mots « vergezellen, en als aannemelijk » uniquement dans le texte néerlandais de la LGDA. Il ressort toutefois des travaux préparatoires de cette loi que cette modification est uniquement dictée par des motifs linguistiques et qu'il ne s'agit donc pas de donner une autre signification à cette définition légale (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2410/001, p. 4), de sorte que cette modification législative n'a pas d'influence sur l'examen des questions préjudicielles.

B.1.3. Les articles 220, § 1er, 264 et 281 de la LGDA sont également pertinents pour répondre aux questions préjudicielles.

L'article 220, § 1er, de la LGDA dispose :

« Tout capitaine de navire, tout batelier ou patron d'une embarcation quelconque, tout voiturier, conducteur, porteur, et tous autres individus, qui, à l'entrée ou à la sortie, tenteraient d'éviter de faire, soit au premier, soit à tout autre bureau où cela devrait avoir lieu, les déclarations requises, et chercheraient ainsi à frauder les droits du Trésor, tout individu chez lequel on aura trouvé un dépôt prohibé par les lois en vigueur, seront punis d'un emprisonnement de quatre mois au moins et d'un an au plus ».

L'article 264 de la LGDA, tel qu'il est applicable devant le juge *a quo*, dispose :

« Sans préjudice de l'article 285/4, § 2, toute transaction est interdite, si l'infraction doit être considérée comme pouvant être suffisamment prouvée en justice, et si l'on ne peut douter de l'intention de fraude préméditée ».

L'article 281 de la LGDA, tel qu'il est applicable devant le juge *a quo*, dispose :

« § 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 générale des douanes et accises ayant au moins le grade de conseiller général désigné pour l'administration en charge des contentieux, 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.

[...] ».

B.2.1. Il résulte des dispositions précitées que l'Administration générale des douanes et accises (ci-après : l'administration des douanes) peut, en cas d'infraction à la législation

douanière, choisir soit de conclure une transaction, soit d'intenter des poursuites devant le tribunal correctionnel.

B.2.2. La convention constitue une transaction, dont l'exécution par l'inculpé ou le prévenu entraîne, en principe, l'extinction de l'action publique (Cass., 22 septembre 2011, C.10.0506.N). Bien qu'il ne puisse être transigé sur l'impôt en tant que tel, le paiement de cet impôt a valeur de condition de l'extinction de l'action publique et fait donc partie intégrante de la convention (Cass., 7 janvier 2020, P.19.0705.N).

Il appartient à l'administration des douanes de décider s'il existe des circonstances atténuantes et s'il est opportun de proposer une transaction. Elle décide également dans quelles conditions la transaction est proposée. Une transaction est toutefois exclue lorsque l'infraction est établie et si l'on ne peut douter de l'intention de fraude préméditée.

L'administration des douanes peut aussi proposer une transaction lorsque le juge pénal est déjà saisi de l'affaire, aussi longtemps qu'il n'existe aucun jugement ou arrêt passé en force de chose jugée (*Pasin.*, 1822-1824, 64; Cass., 5 août 1942, *Pas.*, 1942, I, p. 178).

#### *Quant au fond*

B.3.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de l'article 221, § 1er, de la LGDA avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il ne confère pas au juge pénal une compétence équivalente à celle que l'article 263 de la loi LGDA confère à l'administration des douanes, de sorte que le juge pénal est toujours tenu de condamner les prévenus à la confiscation ainsi qu'au paiement corrélatif de la contre-valeur des biens en cas de non-représentation de ceux-ci, alors que l'administration des douanes peut, sur la base de l'article 263 de la LGDA, proposer une transaction par laquelle elle renonce en tout ou en partie à la confiscation des biens et par laquelle elle n'impose pas non plus une obligation de paiement de la contre-valeur des biens.

B.3.2. Il ressort de la formulation des questions préjudicielles que la Cour n'est pas invitée à examiner la question de savoir si le juge pénal doit pouvoir, de manière générale, renoncer en tout ou en partie à la confiscation en matière douanière sur la base de circonstances atténuantes, ni si le juge pénal doit pouvoir modérer la confiscation au cas où elle porterait une atteinte telle à la situation financière de la personne à laquelle elle est infligée qu'elle constituerait une mesure disproportionnée au but légitime qu'elle poursuit, entraînant une violation du droit de propriété, garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (arrêt n° 12/2017 du 9 février 2017). La Cour est uniquement interrogée sur la comparaison entre le pouvoir de l'administration des douanes, dans le cadre d'une transaction et dans les limites des articles 263 et 264 de la LGDA, de renoncer en tout ou en partie à la confiscation et l'absence d'un pouvoir analogue pour le juge pénal qui doit apprécier une infraction douanière. La Cour limite son examen à cette situation.

B.4.1. Aux termes de l'article 263 de la LGDA, la transaction peut porter sur la confiscation.

B.4.2. En vertu de l'article 221, § 1er, de la LGDA, le juge qui considère qu'une infraction douanière définie à l'article 220 de la même loi est prouvée doit confisquer les biens concernés, de sorte que l'État belge devient de plein droit propriétaire de ces biens. La confiscation revêt un caractère réel, parce que son prononcé ne requiert pas que le condamné soit propriétaire des biens, ni que l'auteur de la fraude aux droits de douane soit connu (Cass., 19 janvier 2016, P.14.1519.N; 28 juin 2016, P.14.1588.N; 13 septembre 2016, P.15.0124.N; 4 octobre 2016, P.14.1881.N; 28 mai 2019, P.17.1006.N).

La Cour de cassation déduit du caractère réel de la confiscation que c'est aux condamnés qu'il incombe de représenter ces biens à l'État belge. Afin de préserver les droits de l'État belge, le juge qui prononce la confiscation doit aussi, à la demande du directeur des douanes et accises, assortir cette confiscation d'une condamnation au paiement de la contre-valeur des biens confisqués, qui devient exigible si ceux-ci ne sont pas représentés à temps à l'État belge.

Cette dernière condamnation, qui n'est pas expressément mentionnée dans l'article 221, § 1er, de la LGDA, découle des articles 1382 et 1383 du Code civil et des articles 44 et 50 du Code pénal. Elle ne doit pas être considérée comme une peine, mais comme un effet civil de la condamnation pénale à la confiscation.

Cette condamnation au paiement de la contre-valeur des biens confisqués mais non retenus constituant une application de l'article 1382 du Code civil, les dommages et intérêts doivent replacer l'État belge dans la situation dans laquelle il se trouverait si les biens lui avaient été représentés. En conséquence, les dommages et intérêts doivent toujours être équivalents à la contre-valeur de ces biens, de sorte que le juge n'est pas compétent pour modérer ces dommages et intérêts sur la base de circonstances atténuantes ou de la situation financière des auteurs.

B.4.3. Par son arrêt n° 16/2019 du 31 janvier 2019, la Cour a jugé que le fait que le juge pénal n'est pas investi du pouvoir d'admettre des circonstances atténuantes en ce qui concerne l'action civile en paiement de la contre-valeur des biens confisqués ne fait pas naître une différence de traitement par rapport au pouvoir de transaction de l'administration, et qu'il n'est donc pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors que l'article 263 de la LGDA permet seulement à l'administration de transiger sur l'amende et sur la confiscation prévues à l'article 221, § 1er, de la LGDA, sans toutefois lui permettre de transiger sur des actions en dommages et intérêts, telles que l'action civile en paiement de la contre-valeur des biens confisqués.

B.4.4. Or, il ressort de la décision de renvoi qu'en posant les questions préjudicielles présentement examinées, le juge *a quo* n'invite pas la Cour à revenir sur l'appréciation qu'elle a faite dans l'arrêt n° 16/2019, précité, en ce qui concerne la comparaison entre le pouvoir de transaction de l'administration des douanes et la compétence du juge pénal relative à l'action civile en paiement de la contre-valeur des biens confisqués. Les questions préjudicielles présentement examinées ne portent que sur la confiscation proprement dite.

À cet égard, il résulte des dispositions en cause qu'il existe toutefois encore une différence de traitement entre le pouvoir de transaction de l'administration des douanes et la compétence du juge pénal relative à la confiscation.

B.5. La transaction peut également porter sur la confiscation, mais peut également ne pas en prévoir ou ne prévoir qu'une confiscation partielle.

En revanche, le juge pénal ne peut pas admettre de circonstances atténuantes en ce qui concerne la confiscation prononcée en vertu de l'article 221, § 1er, de la LGDA. L'article 85 du Code pénal, qui, en vertu de l'article 281-2, lequel n'est pas en cause, de la LGDA, inséré par l'article 37 de la loi du 21 décembre 2009 « portant des dispositions fiscales et diverses », est applicable aux infractions à la législation douanière, ne mentionne en effet que des peines d'emprisonnement et des amendes.

Le juge pénal est donc toujours tenu de prononcer intégralement la confiscation. C'est cette différence entre le pouvoir de transaction de l'administration et la compétence du juge pénal qui fait l'objet des questions préjudicielles présentement examinées.

B.6. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7.1. Les dispositions en cause s'inscrivent dans le cadre du droit pénal douanier, qui relève du droit pénal spécial et par lequel le législateur, sur la base d'un système spécifique de recherche et de poursuite pénales, entend combattre l'ampleur et la fréquence des fraudes dans une matière particulièrement technique relative à des activités souvent transfrontalières et régie en grande partie par une abondante réglementation européenne. La répression des infractions

en matière de douanes et accises est souvent rendue difficile par le nombre de personnes qui interviennent dans le commerce et par la mobilité des biens sur lesquels les droits sont dus.

Dans ce cadre, le législateur a assorti d'amendes très lourdes les infractions en matière de douanes et accises pour empêcher que des fraudes soient commises en vue d'obtenir les gains énormes qu'elles peuvent engendrer. En vue de justifier la lourdeur de l'amende, il a toujours été soutenu que celle-ci non seulement constituerait une peine individuelle assortie d'un caractère fortement dissuasif pour l'auteur, mais viserait également à rétablir l'ordre économique perturbé et à assurer la perception des impôts dus. Le fait de permettre au juge répressif de tenir compte de circonstances atténuantes serait incompatible avec l'objectif consistant à réprimer la fraude fiscale.

B.7.2. Sous la réserve qu'il ne peut prendre une mesure manifestement déraisonnable, le législateur démocratiquement élu peut vouloir déterminer lui-même la politique répressive et exclure ainsi le pouvoir d'appréciation du juge.

Le législateur a opté à diverses reprises pour l'individualisation des peines, en abandonnant au juge le choix quant à la sévérité de la peine, en lui permettant de tenir compte de circonstances atténuantes qui l'autorisent à infliger une peine inférieure au minimum légal et en l'autorisant à accorder des mesures de sursis et de suspension du prononcé.

Il appartient toutefois au législateur d'apprécier s'il est souhaitable de contraindre le juge à la sévérité quand une infraction nuit à l'intérêt général, spécialement dans une matière qui, comme en l'espèce, donne lieu à une fraude importante.

La Cour ne pourrait censurer pareil choix que si celui-ci était manifestement déraisonnable ou si la disposition litigieuse avait pour effet de priver une catégorie de prévenus du droit à un procès équitable devant une juridiction impartiale et indépendante, garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.7.3.1. À cet égard, il convient d'observer que les dispositions précitées s'inscrivent dans le contexte du droit de l'Union européenne. En vertu de l'article 42 du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 « établissant le code des douanes de l'Union (refonte) », chaque État membre prévoit des sanctions en cas d'infraction à la législation douanière. Ces sanctions sont effectives, proportionnées et dissuasives. À cet égard, cet article prévoit expressément que les États membres peuvent opter pour un règlement proposé par les autorités douanières, en lieu et place d'une sanction pénale.

Il ressort des décisions de renvoi que, dans les affaires n<sup>os</sup> 7616 et 7646, les préventions portent sur une infraction à l'article 15*bis* du règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil du 23 mars 2012 « concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (UE) n° 961/2010 ». Ces mesures restrictives comprennent, en particulier, des restrictions supplémentaires aux échanges de biens et technologies à double usage et d'équipements et technologies essentiels pouvant être utilisés dans l'industrie pétrochimique, ainsi qu'une interdiction d'importer du pétrole brut, des produits pétroliers et des produits pétrochimiques iraniens et d'investir dans l'industrie pétrochimique. L'article 15*bis* de ce règlement impose, en particulier, d'exiger une autorisation préalable pour vendre, fournir, transférer ou exporter du graphite et des métaux (bruts ou semi-finis) énumérés à l'annexe VII*ter* à toute personne, toute entité ou tout organisme iraniens, ou aux fins d'une utilisation en Iran. Par analogie avec l'article 42 du règlement (UE) n° 952/2013, l'article 47 du règlement (UE) n° 267/2012 impose aux États membres de déterminer le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions dudit règlement et de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir leur mise en œuvre. Les sanctions prévues sont effectives, proportionnées et dissuasives.

Ce règlement se fonde sur l'article 215 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), qui permet au Conseil de décider d'interrompre ou de réduire, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne. Sous l'angle de l'intérêt fondamental du maintien de la paix et de la sécurité internationale, il a pour objectif de contraindre l'Iran à mettre un terme au développement de son programme en matière

de prolifération nucléaire (voir, par exemple, en ce qui concerne le gel des avoirs bancaires, CJUE, 8 septembre 2015, T-564/12, *Ministry of Energy of Iran*, points 114 et 118).

Dans l'affaire n° 7645, la prévention porte sur une prétendue infraction au règlement d'exécution (UE) n° 214/2013 du Conseil du 11 mars 2013 « instituant un droit antidumping définitif et portant perception définitive du droit provisoire institué sur les importations de certains produits en acier en revêtement organique originaires de la République populaire de Chine », ainsi qu'au règlement d'exécution (UE) n° 215/2013 du Conseil du 11 mars 2013 « instituant un droit compensateur sur les importations de certains produits en acier à revêtement organique originaires de la République populaire de Chine ». En vertu de ces règlements, un droit antidumping a été instauré sur certains produits en acier à revêtement organique originaires de la République populaire de Chine.

Ces règlements trouvent leur fondement juridique dans l'article 207 du TFUE, qui permet à l'Union européenne de prendre, dans le cadre de la politique commerciale commune, des mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions.

B.7.3.2. Cette disposition impose aux États membres, lorsqu'une réglementation du droit de l'Union ne comporte aucune disposition spécifique prévoyant une sanction pour sa violation ou renvoie sur ce point aux dispositions nationales, de prendre toutes mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit de l'Union. À cet effet, les États membres doivent veiller à ce que les violations du droit de l'Union soient sanctionnées dans des conditions, de fond et de procédure, qui soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaire. À cet égard, ils sont certes libres dans leur choix des sanctions à infliger mais celles-ci doivent avoir un caractère effectif, proportionné et dissuasif (voy., entre autres, CJCE, 21 septembre 1989, 68/88, *Commission c. Grèce*, point 24; 10 juillet 1990, C-326/88, *Hansen*, point 17; 27 février 1997, C-177/95, *Ebony Maritime*, point 35; CJUE, 9 février 2012, C-210/10, *Urbán*, point 21).

B.8.1. Selon le Conseil des ministres, la circonstance que l'administration des douanes peut transiger sur la confiscation ne porte pas atteinte aux droits des intéressés, dès lors qu'ils ne sont pas obligés d'accepter une proposition de transaction.

B.8.2. Il est vrai que, dans toutes les matières où elle est permise, la transaction met fin à l'action publique sans contrôle du juge. Le prévenu est libre d'accepter la transaction qui lui serait proposée par l'administration, mais, s'il la refuse ou si elle ne lui est pas proposée, il ne pourra jamais faire apprécier par un juge l'existence de circonstances atténuantes justifiant que la confiscation ne soit pas prononcée ou qu'elle soit modérée, le cas échéant.

B.9.1. Par ses arrêts n<sup>os</sup> 199/2006 du 13 décembre 2006 et 8/2007 du 11 janvier 2007, la Cour a jugé que l'absence dans le chef du juge pénal du pouvoir, analogue à celui de l'administration des douanes, d'admettre des circonstances atténuantes justifiant que l'amende soit réduite en deçà du montant fixé par la loi, n'est pas compatible avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de droit pénal qui exige que rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge.

B.9.2. Les questions préjudicielles présentement examinées ne portent toutefois pas sur une éventuelle réduction de l'amende, mais sur une éventuelle réduction de la confiscation.

B.9.3. Bien qu'elles constituent toutes deux des peines patrimoniales, la confiscation poursuit une autre finalité que l'amende. Contrairement à l'amende, la confiscation constitue exclusivement une peine accessoire. En règle, les circonstances atténuantes ne sont appliquées qu'aux peines principales. La confiscation entraîne la perte définitive des biens confisqués au profit de l'administration des douanes. Elle procède de l'idée que le comportement criminel ne peut pas être profitable sur le plan civil. L'obligation de prononcer la confiscation spéciale en cas de crimes ou délits est justifiée par le fait que ces « infractions sont assez graves » (*Doc. parl.*, Sénat, 1851-1852, n<sup>o</sup> 70, p. 25). Le caractère obligatoire de certaines formes de confiscation contraint le législateur à garantir légalement l'exécution effective de cette peine. C'est aussi pour cette raison que le législateur a abrogé la faculté pour le juge d'accorder une suspension du prononcé ou un sursis en ce qui concerne la confiscation (obligatoire).

B.9.4. La finalité et la nature de la confiscation précisées plus haut valent également en ce qui concerne la confiscation prévue par l'article 221, § 1er, de la LGDA. La confiscation en cause porte sur l'objet d'une infraction, à savoir les biens qui ont été soustraits au contrôle douanier. Tout comme la confiscation de droit commun de l'objet de l'infraction prévue à l'article 42, 1°, du Code pénal, les biens sur lesquels porte la confiscation prévue par l'article 221, § 1er, de la LGDA présentent dès lors un lien direct avec l'infraction : ils concernent les biens *sur lesquels* l'infraction douanière a été commise. Tout comme son équivalent en droit pénal commun, il s'agit en outre d'une confiscation obligatoire.

B.10.1. Eu égard à ce qui est dit en B.7 à B.9, il est raisonnablement justifié que le juge pénal ne puisse pas renoncer en tout ou en partie à la confiscation sur la base de circonstances atténuantes.

B.10.2. La circonstance que l'administration des douanes a le pouvoir de renoncer à la confiscation s'inscrit dans le cadre de l'objectif de régler aisément des infractions douanières au moyen d'une transaction, ce qui profite à l'État, qui peut, en effet, de cette manière, obtenir, le cas échéant, un paiement plus rapide des droits de douane fraudés. La transaction peut aussi être à l'avantage du contrevenant, dès lors que celui-ci échappe à une condamnation pénale. Puisque les infractions douanières, tout comme les infractions fiscales ou sociales, portent atteinte à l'ensemble de la collectivité, en privant l'autorité des moyens nécessaires à son bon fonctionnement, l'intérêt de la transaction se fait encore plus ressentir pour ces infractions que pour d'autres infractions. Le paiement des droits de douane fraudés est en effet une condition pour permettre l'extinction de l'action publique. Par conséquent, il n'est pas déraisonnable que l'administration des douanes puisse transiger sur la confiscation et rendre ainsi la transaction plus intéressante pour le contrevenant.

B.10.3. La possibilité pour l'administration des douanes de proposer une transaction s'inscrit dans sa politique en matière de recherche et de poursuites des infractions douanières. Dans les limites des articles 263 et 264 de la LGDA et sous réserve qu'elle n'exerce pas ses compétences arbitrairement, l'administration des douanes dispose du pouvoir discrétionnaire de faire ou non une proposition de transaction ou d'accepter ou non une proposition formulée en ce sens par la personne concernée, sans que celle-ci soit en droit de l'exiger. Elle n'est pas

tenue à cet égard de justifier son refus ni de faire une proposition de transaction ni d'accepter une demande.

En revanche, le juge pénal qui se prononce sur une infraction douanière ne dispose pas du pouvoir de renoncer en tout ou en partie à l'action publique. Il est tenu, le cas échéant, d'infliger les sanctions prévues par la loi, dans les limites prévues par celle-ci (Cass., 3 mars 2009, P.08.1451.N).

B.10.4. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.10.5. Le contrôle au regard du principe de la plénitude de juridiction, garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, ne conduit pas à une autre conclusion. Le juge qui apprécie l'imposition d'une sanction administrative a pleine juridiction pour contrôler celle-ci en fait et en droit. Toutefois, le juge pénal ne doit pas se prononcer en l'espèce sur une sanction infligée par l'administration des douanes, dès lors que cette dernière a uniquement le pouvoir de proposer une transaction ou d'engager des poursuites pénales. Le principe de la plénitude de juridiction ne saurait s'interpréter en ce sens que le juge pénal doit avoir le pouvoir, lorsque, comme c'est le cas dans les litiges soumis à la juridiction *a quo*, l'administration des douanes a refusé de proposer une transaction, de contrôler ce refus ou de renoncer à la confiscation de la même manière que l'administration des douanes peut le faire dans le cadre d'une transaction.

B.11.1. Le fait que le prévenu, s'il refuse une proposition de transaction ou si aucune transaction ne lui est proposée, ne pourra jamais faire décider par un juge que la confiscation ne soit éventuellement pas prononcée ou qu'elle soit réduite, ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des intéressés.

B.11.2. Tout d'abord, l'administration des douanes a certes la faculté de renoncer à la confiscation dans le cadre d'une proposition de transaction, mais elle n'est pas tenue de le faire. Elle peut aussi subordonner la transaction à la production de certains biens, auquel cas la différence de traitement présentée en B.3.2. n'existe pas, ou elle peut consentir à une confiscation partielle.

B.11.3. Ensuite, toute infraction, y compris une infraction à la législation douanière, requiert, outre un élément matériel, un élément moral. Même si la plupart des infractions relevant du droit pénal des douanes et accises concernent la négligence du respect d'une obligation positive précise, la culpabilité du chef d'une infraction requiert la connaissance de ce qu'elle est commise (Cass., 4 octobre 2006, P.06.0545.F). S'il est vrai que, pour certaines infractions, en raison de la spécificité de l'acte punissable, la preuve du fait résulte de la contravention à la prescription même, cette présomption est réfragable. Lorsque le prévenu qui refuse une proposition de transaction ou auquel aucune transaction n'a été proposée, peut démontrer ou peut à tout le moins démontrer de façon crédible que l'infraction à la législation douanière résulte de la force majeure, de l'erreur invincible ou d'une autre cause de justification, il doit être mis hors de cause pénalement (Cass., 12 septembre 2006, P.06.0416.N; 27 septembre 2005, P.05.0371.N; 14 juin 2005, P.05.0123.N). Si le prévenu réussit à administrer cette charge de la preuve, il n'est pas traité différemment du prévenu ou de l'inculpé qui consent à une proposition de transaction.

En ce qui concerne la cause de justification de la force majeure, la LGDA prévoit, outre cette cause de justification générale, une disposition spécifique relative à la force majeure. En vertu de l'article 135, alinéa 2, et de l'article 261/2, 1°, de la LGDA, l'agent en douane qui, ayant suivi les instructions de son client pour la déclaration à faire à la douane et qui est poursuivi judiciairement du chef de fraude, est mis hors de cause dès que la fraude est établie à charge du client.

Alors que les infractions douanières n'impliquent en général pas une condition d'intention, cela n'exclut pas que le juge pénal juge dans un cas concret que l'infraction a été commise intentionnellement ou qu'il est question d'une fraude, auquel cas un recours à l'erreur invincible, à la force majeure ou à une autre cause de justification n'est, certes, pas possible, mais auquel cas la différence de traitement décrite en B.3.2 n'existe pas non plus, eu égard à l'article 264 de la LGDA.

B.11.4. Enfin, l'article 85 du Code pénal permet au prévenu qui refuse une proposition de transaction ou auquel aucune transaction n'a été proposée, de demander au juge pénal de bénéficier d'une réduction de l'amende ou, le cas échéant, de la peine d'emprisonnement. De même, le prévenu peut demander au juge pénal de lui accorder un sursis ou une suspension du prononcé en ce qui concerne l'amende ou de lui infliger une peine de travail en lieu et place de l'amende ou, le cas échéant, de la peine d'emprisonnement.

B.12. Eu égard à ce qui précède, l'article 221, § 1er, de la LGDA est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 221, § 1er, de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il ne confère pas au juge pénal un pouvoir analogue au pouvoir que l'article 263 de la même loi confère à l'administration des douanes.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 22 septembre 2022.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen