

Numéro du rôle : 2574
Arrêt n° 125/2003 du 24 septembre 2003

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 74/4bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, posée par le Tribunal de première instance d'Anvers.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, 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 de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 12 novembre 2002 en cause de la société de droit étranger Alfa Marine Group Ltd et de la s.a. Manta Agencies contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 25 novembre 2002, le Tribunal de première instance d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 74/4bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, inséré par la loi du 8 mars 1995, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et lus en combinaison avec les principes généraux du droit (parmi lesquels le principe du raisonnable et le principe de proportionnalité),

a) en tant que le transporteur défendeur est privé d'une juridiction belge disposant d'un pouvoir de juridiction suffisant en vue d'un contrôle réel intégral de l'affaire et de la décision par laquelle l'autorité administrative inflige une amende administrative au transporteur défendeur;

b) en tant que les personnes auxquelles une amende administrative est infligée sur la base du susdit article 74/4bis, sont privées d'un contrôle juridictionnel réel et intégral qui permette au juge, en ce qui concerne cette amende, d'une part, de prendre en compte des circonstances atténuantes et, d'autre part, d'en rendre le montant proportionnel à la gravité de l'infraction commise ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres;
- la société Alfa Marine Group Ltd, établie à Chypre, sans adresse connue.

Des mémoires en réponse ont été introduits par la société Alfa Marine Group Ltd et le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 24 juin 2003 :

- ont comparu :
 - . Me K. Ronse, avocat au barreau de Bruxelles, pour la société Alfa Marine Group Ltd;
 - . Me C. Decordier, avocat au barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* ont interjeté appel de la décision de l'Office des étrangers infligeant une amende administrative à la première partie, en tant que transporteur maritime, parce que deux des quatre passagers clandestins qui étaient à bord de son navire amarré à Anvers se sont échappés du bateau et sont entrés illégalement dans le Royaume.

Après avoir déclaré le recours de la deuxième partie requérante irrecevable à défaut d'intérêt, le Tribunal de première instance constate que des problèmes d'interprétation se posent concernant la portée du contrôle juridictionnel qu'il doit exercer. Il considère que le principe d'égalité pourrait être violé si ce contrôle juridictionnel était limité, spécialement en raison de l'impossibilité d'appliquer les circonstances atténuantes. Ainsi que l'ont suggéré aussi les parties requérantes, le Tribunal a posé la question préjudicielle.

III. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1. L'article 74/4bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : loi sur les étrangers) ne prive pas le transporteur d'une juridiction belge disposant d'une compétence suffisante pour procéder, sur la base des faits de la cause, à un contrôle complet et effectif de la décision de l'autorité administrative infligeant une amende administrative.

Considérée en soi, la mesure ne viole pas le principe d'égalité, puisqu'un but légitime est poursuivi, que les catégories sont objectivement définies – l'infliction d'une sanction pénale ou, au contraire, d'une amende administrative est fonction du nombre d'étrangers illégaux introduits dans le Royaume – et que la mesure n'est pas disproportionnée, avant tout parce qu'elle est comparable aux mesures prises dans d'autres « pays Schengen » en ce qui concerne la responsabilité du transporteur.

A.2. Le fait que le juge ne soit compétent que pour contrôler la légalité externe et interne de la décision administrative et pour vérifier si la décision est conforme à la loi ou si elle est entachée d'abus ou de détournement de pouvoir, sans qu'il puisse apprécier l'opportunité de la décision, ne porte pas atteinte au droit à un « recours de pleine juridiction » garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. En vertu de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage formulée dans l'arrêt n° 128/99, le législateur peut limiter le pouvoir d'appréciation de l'administration - et par conséquent aussi celui du juge, dans le cadre de l'obligation de prévoir un recours effectif auprès d'une instance juridictionnelle - en ce qui concerne la nature et la portée de l'amende administrative. Il en serait ainsi même si cette amende administrative constituait une sanction pénale visée par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui, selon le Conseil des ministres, qui renvoie à un rapport de l'auditorat du Conseil d'Etat, n'est même pas le cas en l'espèce, compte tenu de son importance limitée. Il n'existe dès lors aucune discrimination dans l'exercice de ce droit à un recours de pleine juridiction qui ne garantit pas le droit à un contrôle d'opportunité. Le juge peut par ailleurs décider que l'amende administrative n'est pas due, non pas en vertu de considérations d'opportunité mais sur la base d'une appréciation juridique, laquelle implique un contrôle étendu au regard de diverses règles de droit. Une appréciation de fait est également possible, mais seulement dans les limites de la loi, laquelle est fondée sur le principe de « la faute d'enfreindre la loi » : l'infraction matérielle à la norme juridique suffit pour qu'une amende administrative soit infligée au transporteur.

A.3. La différence de traitement, selon que le transporteur se voit infliger une amende administrative ou qu'il soit poursuivi pénalement, qui consiste en ce que les circonstances atténuantes peuvent être invoquées dans le second cas seulement, repose sur un critère objectif, à savoir le nombre d'immigrés illégaux qui sont entrés dans le pays. De plus, la différence est raisonnablement justifiée : pour un nombre limité d'illégaux, la sanction des transporteurs a pu être accélérée en infligeant des amendes administratives dont le législateur a fixé lui-même le montant forfaitaire. Les tribunaux correctionnels sont ainsi déchargés. La possibilité d'appliquer les circonstances atténuantes se justifie par le caractère déshonorant de la sanction pénale et de la mention qui en est faite dans le casier judiciaire. L'amende administrative légalement établie et qui ne peut être réduite n'est pas à ce point élevée qu'elle puisse être disproportionnée à la gravité des faits et aux objectifs répressifs et préventifs d'une amende administrative.

En outre, les sanctions administratives prévues par la disposition en cause offrent toutes les garanties puisque, lorsqu'elles sont infligées, les principes de légalité et de non-rétroactivité, le principe *non bis in idem*, le délai raisonnable pour la procédure et les garanties pour un procès équitable (charge de la preuve, droit d'être entendu, motivation de la décision) sont respectés.

Position de la société Alfa Marine Group Ltd

A.4. L'amende administrative prévue par la disposition en cause et dont le montant n'est en principe pas modulable constitue une « peine » visée par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Parce que le juge ne peut pas se prononcer sur l'opportunité de l'amende administrative infligée ni sur la question de la faute du transporteur, ce dernier, contrairement au transporteur poursuivi devant le tribunal correctionnel, ne dispose pas d'un recours effectif et véritable.

Faisant référence à la jurisprudence de la Cour dans diverses affaires concernant des amendes administratives, cette partie rappelle que la Cour considère que serait discriminatoire l'interprétation des dispositions selon laquelle le contrôle exercé par les juges se limite à vérifier si les faits qui motivent l'amende sont prouvés et à contrôler la légalité des amendes sans qu'un contrôle complet de la décision administrative puisse être exercé.

L'argumentation du Conseil des ministres basée sur des décisions - par ailleurs anciennes - de la Cour de cassation ne peut être suivie : contrairement à la Cour de cassation, la Cour d'arbitrage reconnaît au juge le plein pouvoir de contrôler la proportionnalité des sanctions administratives. Récemment, le 24 janvier 2002, la Cour de cassation a du reste considéré que « dès lors que ce droit de contrôle lui permet plus spécialement d'examiner si la sanction [est ici visée « une sanction administrative à caractère répressif au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme »] n'est pas disproportionnée à l'infraction, le juge est tenu d'examiner si l'administration pouvait raisonnablement infliger une sanction administrative de cette importance ». De même, il est impossible de prétendre que le juge aurait seulement la faculté de moduler les amendes administratives lorsque l'administration a aussi ce droit, ainsi qu'il ressort des considérants B.13 et B.14 de l'arrêt n° 128/99. La loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes a expressément attribué au tribunal de police le droit de vérifier la proportionnalité des amendes administratives et de confirmer ou de réformer la décision de l'administration, en vue justement de se conformer à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.5. L'impossibilité pour le juge civil d'accepter des circonstances atténuantes au bénéfice du transporteur présumé fautif viole également le principe d'égalité, ainsi que la Cour l'a démontré dans l'arrêt n° 128/99. Une décision contraire dans l'arrêt n° 127/2000 n'y change rien : c'est seulement l'analyse concrète (importance plus limitée de l'amende administrative, obligation de motivation de la part du fonctionnaire et de respect de règles strictes concernant le délai et le caractère contradictoire de la procédure, possibilité de recours devant le Conseil d'Etat) de la réglementation en cause dans cet arrêt, qui concernait l'instauration d'une amende administrative, qui a conduit la Cour à conclure à l'absence de violation du principe d'égalité. En l'espèce, l'amende administrative est même plus élevée que la sanction pénale et il n'existe ni débat contradictoire ni respect du droit de défense.

On ne saurait en tout cas se rallier à la thèse du Conseil des ministres concernant le caractère objectif et raisonnable de la mesure : l'amende administrative ne peut pas exclusivement être infligée lorsque moins de cinq personnes sont entrées illégalement dans le Royaume. En outre, dans ce dernier cas, il existe même la possibilité d'une poursuite pénale. Le caractère déshonorant et l'inscription au casier judiciaire doivent être extrêmement relativisés, compte tenu notamment de la nature des infractions et du fait que le transporteur est souvent une personne morale.

- B -

B.1. La Cour est interrogée au sujet de la compatibilité de l'article 74/4*bis* de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, inséré par la loi du 8 mars 1995, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec certains principes généraux de droit, parmi lesquels le principe du raisonnable et le principe de proportionnalité, en tant que le recours introduit auprès du tribunal de première instance contre la décision d'infliger l'amende administrative dont il s'agit dans cette disposition ne serait pas un recours de pleine juridiction, et que le juge, lorsqu'il examine ce recours, ne pourrait ni prendre en compte des circonstances atténuantes ni moduler le montant de l'amende en fonction de la gravité de l'infraction commise.

B.2. La disposition litigieuse énonce :

« § 1er. Le Ministre ou son délégué peut infliger une amende administrative de 3.750 EUR au :

1° transporteur aérien public ou privé, pour tout passager qu'il transporte à destination de la Belgique, qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2;

2° transporteur maritime public ou privé, pour tout passager qu'il transporte à destination de la Belgique, qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2;

3° transporteur, public ou privé, de personnes assurant des liaisons routières internationales par autobus, autocar ou minibus - à l'exception du trafic frontalier - pour tout passager qu'il transporte à destination de la Belgique, qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2;

4° transporteur aérien public ou privé, pour tout passager qu'il amène en Belgique à l'occasion d'un voyage vers un pays tiers, qui n'est pas porteur des documents requis pour transiter en Belgique par la zone aéroportuaire ou pour entrer dans ce pays tiers;

5° transporteur maritime public ou privé, pour tout passager qu'il amène en Belgique à l'occasion d'un voyage vers un pays tiers, qui n'est pas porteur des documents requis pour entrer dans ce pays tiers;

6° transporteur, public ou privé, de personnes assurant des liaisons routières internationales par autobus, autocar ou minibus - à l'exception du trafic frontalier - pour tout passager qu'il transporte à destination de la Belgique à l'occasion d'un voyage vers un pays tiers, qui n'est pas porteur des documents requis pour transiter en Belgique ou pour entrer dans ce pays tiers.

L'amende administrative peut être réduite conformément à un protocole d'accord préalablement conclu entre le transporteur et le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, ou son délégué.

Le Ministre ou son délégué fixe le montant de l'amende administrative dans le procès-verbal par lequel l'infraction est constatée.

La décision par laquelle une amende administrative est infligée est immédiatement exécutoire, nonobstant tout recours.

La personne morale est civilement responsable du paiement de l'amende administrative infligée à ses administrateurs, ses membres du personnel dirigeant et exécutif, ses préposés ou mandataires.

§ 2. Le montant de l'amende administrative est restitué, lorsque le Ministre, ou son délégué, autorise l'étranger, qui ne possède pas les documents prévus par l'article 2 et qui a demandé à la frontière d'être reconnu comme réfugié, à entrer sur le territoire du pays.

Le montant de l'amende administrative est également restitué lorsque le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides décide, conformément à l'article 63/3, que l'intéressé est provisoirement autorisé à entrer dans le Royaume en qualité de candidat-réfugié.

§ 3. Si le transporteur ou son représentant reste en défaut de payer ou de consigner immédiatement l'amende administrative, le Ministre, ou son délégué, peut décider la retenue du moyen de transport utilisé pour le transport ou d'un autre moyen de transport appartenant au même transporteur.

Les frais et risques entraînés par la retenue du moyen de transport sont à charge du transporteur.

§ 4. Le moyen de transport reste retenu jusqu'au moment où :

1° le transporteur ou son représentant paye l'amende administrative;

2° le transporteur ou son représentant consigne la somme de l'amende administrative à la Caisse des dépôts et consignations;

3° le tribunal de première instance décide que l'amende administrative n'est pas due;

4° le Ministre, ou son délégué, donne l'autorisation de débloquent le moyen de transport de sorte qu'il puisse repartir.

§ 5. Le transporteur qui conteste la décision du Ministre, ou de son délégué, forme appel, à peine de déchéance, dans un délai d'un mois de la notification de la décision devant le tribunal de première instance par voie de requête.

Si le tribunal de première instance déclare recevable et fondé le recours du transporteur, la somme payée ou consignée est restituée ou le moyen de transport retenu est débloquent de sorte qu'il puisse repartir.

Le tribunal de première instance doit statuer dans le mois du dépôt de la requête visée au premier alinéa.

Le texte du premier alinéa est reproduit dans la décision par laquelle une amende administrative est infligée.

§ 6. Si le transporteur reste en défaut de payer l'amende, la décision du fonctionnaire compétent ou la décision coulée en force de chose jugée du tribunal de première instance est notifiée à l'administration de la Taxe sur la valeur ajoutée, de l'Enregistrement et des Domaines en vue du recouvrement du montant de l'amende administrative.

§ 7. Si le transporteur ou son représentant a consigné la somme de l'amende administrative à la Caisse des dépôts et consignations et que celui-ci n'a pas introduit de recours auprès du tribunal de première instance dans le délai susmentionné, la somme consignée est dévolue à l'Etat. »

B.3. Selon les travaux préparatoires de la disposition en cause, l'amende administrative vise

« en premier lieu à amener les sociétés de transport à remplir une certaine prestation, qui consiste à contrôler effectivement les documents des passagers. Cette amende vise donc en premier lieu à atteindre un effet préventif : le fait que les transporteurs courent le risque de devoir payer pour leurs manquements, doit les inciter à prendre les précautions nécessaires pour éviter que des passagers qui ne possèdent pas les documents d'entrée requis soient transportés à destination de la Belgique » (*Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1272/1, pp. 6-7).

B.4. L'amende administrative visée par la disposition litigieuse a pour but de prévenir et de sanctionner les infractions commises par les transporteurs qui ne respectent pas les

obligations imposées par la loi. Elle est dès lors essentiellement de nature répressive et revêt un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.5. Il appartient au législateur d'apprécier s'il y a lieu de contraindre l'administration et le juge à la sévérité quand une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général. Mais s'il estime devoir permettre à l'administration de moduler l'importance de la sanction, rien de ce qui relève de l'appréciation de l'administration ne doit pouvoir échapper au contrôle du juge.

B.6. Il ressort des travaux préparatoires de la disposition en cause que le juge, lorsqu'il examine un recours contre la décision d'infliger une amende administrative, ne pourrait vérifier si une quelconque culpabilité incombe au transporteur puisque l'amende administrative serait légalement due dès qu'un étranger est amené en Belgique sans documents de voyage valables (*Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1272/2, p. 11). Cela va à l'encontre du principe général selon lequel le juge doit toujours pouvoir vérifier si une quelconque culpabilité incombe à quelqu'un, soit vérifier en l'espèce si le transporteur a ou non pris les mesures nécessaires pour empêcher que de tels passagers sans documents de voyage valables soient introduits dans le pays.

B.7. Il apparaît de l'utilisation du terme « peut » tant dans le préambule de l'alinéa 1er que dans l'alinéa 2 du paragraphe 1er de la disposition litigieuse, que le ministre ou son délégué possède un pouvoir d'appréciation, fût-il restreint, à savoir soit ne pas infliger l'amende administrative - par exemple, parce qu'aucune culpabilité n'incombe au transporteur -, soit infliger le montant forfaitaire et invariable, fixé par le législateur, de l'amende administrative.

B.8. Compte tenu de ce que le montant de l'amende administrative en cause n'est pas disproportionné et compte tenu de ce qui a été exposé au B.5 et au B.7, le juge saisi d'un recours contre une décision infligeant au transporteur l'amende administrative doit pouvoir vérifier si la décision du ministre ou de son délégué est justifiée en droit et en fait, et en particulier si une quelconque faute peut être imputée au transporteur. Le juge doit donc, dans les mêmes limites d'appréciation que celles du ministre ou de son délégué, confirmer ou non l'amende administrative, sans pouvoir en moduler le montant.

Dans cette interprétation, la disposition en cause n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.9. La Cour doit encore se prononcer sur la question de savoir si les dispositions précitées sont violées du fait que le tribunal de première instance - à l'inverse du tribunal correctionnel, pour déterminer la sanction pénale prévue par l'article 74/2 de la loi du 15 décembre 1980 - ne peut tenir compte de circonstances atténuantes s'agissant des faits sanctionnés d'une amende administrative, ni moduler, sur cette base, le montant de l'amende administrative.

B.10. Vu les considérations qui ont conduit à la réponse à la première partie de la question préjudicielle, il y a lieu de répondre négativement aussi à la deuxième partie de celle-ci.

B.11. La prise en compte du principe du raisonnable et du principe de proportionnalité ne conduit pas à une autre conclusion.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Sous réserve de l'interprétation mentionnée au B.8, l'article 74/4*bis* de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

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 24 septembre 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts