

Numéro du rôle : 4265
Arrêt n° 140/2008 du 30 octobre 2008

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise, introduit par Francesco Scuto.

La Cour constitutionnelle,

composée du juge P. Martens, faisant fonction de président, du président M. Bossuyt, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge P. Martens,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 12 juillet 2007 et parvenue au greffe le 13 juillet 2007, Francesco Scuto, demeurant à 4460 Grâce-Hollogne, rue G. Matteoti 10/2, a, à la suite de l'arrêt de la Cour n° 165/2006 du 8 novembre 2006 (publié au *Moniteur belge* du 26 janvier 2007), introduit un recours en annulation de l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 28 mai 2008, la Cour a

- décidé que l'affaire ne pouvait pas être déclarée en état avant que le moyen d'office mentionné ci-après n'ait été examiné :

« L'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 ' relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise ' viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il ne permet pas au juge pénal de modérer l'amende prévue par cette disposition, lorsqu'existent des circonstances atténuantes, et en ce qu'il peut avoir des effets disproportionnés en ne prévoyant pas une amende minimale et une amende maximale »;

- invité les parties à faire connaître leur point de vue à ce sujet dans un mémoire complémentaire à introduire le mercredi 18 juin 2008 au plus tard et dont elles s'échangeraient une copie dans le même délai.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire complémentaire.

A l'audience publique du 17 septembre 2008 :

- ont comparu :

. Me A. Trevisan et Me D. Dechamps, avocats au barreau de Liège, pour la partie requérante;

. B. Druart, auditeur général des Finances, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité du recours*

A.1. Francesco Scuto justifie son intérêt à demander l'annulation de l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 « relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise » par la circonstance qu'il a été condamné par trois jugements définitifs du Tribunal correctionnel de Liège du 23 septembre 2004 à payer, en application de la disposition attaquée, des amendes équivalant au décuple des droits d'accises éludés ou, à défaut de ces paiements, à un emprisonnement subsidiaire de trois mois.

### *Quant au fond*

#### *Sur le moyen exposé par la requête*

A.2. Le requérant fonde son recours sur le dispositif de l'arrêt de la Cour n° 165/2006.

A.3.1. Le Conseil des ministres déduit des motifs de cet arrêt que ce n'est pas la constitutionnalité du contenu de l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 qui pose problème. Il observe que la lourdeur de la peine prévue par cette disposition législative est considérée par la Cour comme raisonnablement justifiée, au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

Le Conseil des ministres remarque que le problème de constitutionnalité ne provient que du caractère incomplet de la disposition attaquée, qui résulterait lui-même d'une interprétation stricte de l'article 100 du Code pénal. Il considère que, par l'arrêt n° 165/2006, la Cour invite l'administration et le juge à tenir compte d'éventuelles circonstances atténuantes. Il précise que, si la peine prévue par l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 est analysée comme une peine maximale, cette disposition est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

Evoquant ensuite les arrêts n°s 138/2006, 199/2006, 8/2007 et 81/2007, le Conseil des ministres relève que l'absence de prise en compte de circonstances atténuantes constitue un problème général dans la législation relative aux douanes et accises et que ce problème trouve sa source dans l'article 100 du Code pénal ainsi que dans l'absence, dans la législation particulière relative aux douanes et accises, de dispositions rendant applicable l'article 85 du Code pénal.

Le Conseil des ministres estime qu'il incombe au premier chef au législateur de mettre fin aux situations discriminatoires relevées par ces arrêts de la Cour. Il note, à cet égard, qu'il a été envisagé, lors de la préparation de la loi du 25 avril 2007 « portant des dispositions diverses (IV) », d'introduire, dans la législation relative aux douanes et accises, une ou plusieurs dispositions rendant applicable l'article 85 du Code pénal, mais que cette réforme n'a pu être menée à bien lors de la période de précipitation qui précède la dissolution du Parlement et qui ne permet pas l'indispensable travail de réflexion qu'exige une telle réforme. Le Conseil des ministres évoque enfin une lettre du 9 janvier 2007 adressée par l'Administration des douanes et accises aux directeurs régionaux des douanes et accises à Mons et à Liège, invitant ces derniers à tenir compte du fait que, à la suite des arrêts n°s 138/2006, 165/2006 et 199/2006, le juge répressif peut faire application de l'article 85 du Code pénal.

A.3.2. Le Conseil des ministres observe que le recours en annulation déposé sur la base de l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 a très probablement pour but de permettre au requérant de demander ultérieurement la rétractation des trois jugements de condamnation du 23 septembre 2004, qui sont passés en

force de chose jugée, et d'obtenir l'acquiescement dans le cadre de l'opposition qu'il introduira contre un quatrième jugement de la même date qui serait en cours de signification.

A.4.1. Le Conseil des ministres considère que le moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 ne permet pas au juge pénal de modérer l'amende prévue par cette disposition en tenant compte d'éventuelles circonstances atténuantes, est fondé.

Il estime que la Cour ne peut rejeter purement et simplement le recours en annulation, puisqu'il ressort du dispositif de l'arrêt n° 165/2006 que l'inconstitutionnalité dénoncée ne réside pas dans une lacune de la législation ou dans une autre disposition que celle qui est l'objet dudit recours.

Le Conseil des ministres examine dès lors successivement les quatre types d'arrêts que la Cour pourrait prononcer.

A.4.2. Le Conseil des ministres allègue qu'une annulation pure et simple de l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 n'est pas souhaitable pour le bien public et serait disproportionnée, compte tenu des considérables conséquences néfastes qu'elle aurait et du fait que le contenu de cette disposition ne pose pas en lui-même de problème de constitutionnalité.

Il examine, d'abord, les conséquences d'une telle annulation sur la répression des infractions commises entre l'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1997 et la publication au *Moniteur belge* de l'arrêt à prononcer dans la présente affaire. Les personnes définitivement condamnées pourraient obtenir l'effacement de leur condamnation par le biais d'une procédure en rétractation introduite sur la base des articles 10 à 15 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Dans les affaires en cours au moment de la publication de l'arrêt d'annulation, les cours et tribunaux ne pourraient plus prononcer la peine prévue par la disposition attaquée ou devraient réformer les jugements ou arrêts prononçant une telle peine. Le Conseil des ministres remarque ensuite que les personnes qui commettraient une infraction entre la publication de l'arrêt d'annulation de l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 et l'entrée en vigueur d'une nouvelle disposition législative similaire, exempte de tout vice d'inconstitutionnalité, ne pourraient être condamnées sur la base de la disposition attaquée.

Le Conseil des ministres ajoute qu'une annulation pure et simple de la disposition attaquée aurait des conséquences disproportionnées pour l'intérêt général, pour le service public de la justice ainsi que pour la justice et l'équité.

Il évoque, à ce propos, l'énorme préjudice financier qui découlerait de l'obligation pour l'administration de rembourser les amendes perçues sur la base de la disposition attaquée et la crainte des conséquences budgétaires d'une remise en question ultérieure de toutes les autres dispositions de la législation relative aux douanes et accises similaires à la disposition attaquée. Il observe qu'une telle annulation porterait atteinte à l'efficacité des politiques de sévérité dissuasive, de rétablissement de l'ordre économique et de la juste perception de l'impôt dû. Une annulation pourrait aussi, à l'avenir, provoquer une multiplication des refus de transaction, fondés sur l'espoir d'une contestation victorieuse de la loi, ce qui minerait toute politique dissuadant la fraude.

Le Conseil des ministres souligne aussi qu'une remise en question des procès clos aggraverait l'arriéré judiciaire.

Il relève enfin qu'une annulation pure et simple de la disposition attaquée créerait une nouvelle situation discriminatoire, injuste et inique, dans la mesure où elle ne permettrait pas aux personnes qui auront accepté, avant cette annulation, une transaction proposée sur la base de l'article 263 de la loi générale sur les douanes et accises, annexée à l'arrêté royal du 18 juillet 1977 « portant coordination des dispositions générales relatives aux douanes et accises », de contester le paiement des amendes versées sur la base de cette transaction devenue définitive.

A.4.3. A titre principal, le Conseil des ministres propose dès lors à la Cour de rejeter le recours sous réserve que l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 soit interprété comme autorisant le juge pénal à modérer l'amende prévue par cette disposition en cas de circonstances atténuantes.

Relevant que la disposition n'est inconstitutionnelle qu'en ce qu'elle ne contient pas une telle autorisation, le Conseil des ministres estime qu'il ne convient pas d'annuler une disposition législative dont le seul vice est le caractère incomplet. Il ajoute que la disposition attaquée doit être préservée dans la mesure où elle incrimine un comportement et en ce qu'elle est interprétée comme fixant une peine maximale.

Le Conseil des ministres souligne qu'un rejet sous réserve d'interprétation présente l'avantage de dispenser la Cour de devoir - sur la base de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 - maintenir les effets d'une annulation, inexistante par hypothèse. Un tel arrêt présenterait, par contre, l'inconvénient de n'imposer aucune intervention législative dans un délai donné, alors qu'une telle intervention est souhaitable dans un délai raisonnable.

A.4.4. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres propose à la Cour d'annuler l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 « dans la mesure où » ou « en tant que » cette disposition législative ne permet pas au juge pénal de modérer l'amende prévue par cette disposition en cas de circonstances atténuantes.

Une telle annulation offrirait l'avantage de maintenir dans l'ordre juridique l'incrimination visée par la disposition attaquée et la peine qu'elle y attache, cette dernière devant être considérée comme une peine maximale. Le juge répressif aurait néanmoins l'obligation de tenir compte d'éventuelles circonstances atténuantes. Avec un tel arrêt d'annulation, le législateur ne serait pas obligé d'intervenir, même si une telle intervention, dans un délai raisonnable, reste, aux yeux du Conseil des ministres, hautement souhaitable.

Le Conseil des ministres remarque cependant qu'une annulation permettrait aux personnes condamnées sur la base de l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 de lancer une procédure de rétractation sur la base des articles 10 à 15 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et de faire valoir des circonstances atténuantes auxquelles le juge répressif n'avait pas pu avoir égard auparavant. Il estime donc qu'il conviendrait, sur la base de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale, de maintenir les effets passés de la disposition annulée en ce qui concerne les décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée, d'autant plus qu'il est fort probable que l'action publique soit prescrite. Il observe, en ce qui concerne les procédures pénales qui n'ont pas encore mené à une décision définitive, que le juge pénal d'appel ou de renvoi pourra tenir compte d'éventuelles circonstances atténuantes, à la suite d'un recours ordinaire ou d'un pourvoi en cassation.

A.4.5. A titre très subsidiaire, le Conseil des ministres propose à la Cour d'annuler l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997, tout en maintenant les effets de cette disposition jusqu'au moment où le législateur aura pu rendre celle-ci parfaitement constitutionnelle, et au plus tard jusqu'à la date que choisira la Cour, en veillant à laisser un délai raisonnable, eu égard à la « situation politique bloquée actuelle ».

Le Conseil des ministres estime qu'un maintien des effets de la disposition attaquée ou de certains d'entre eux permettra d'éviter les conséquences néfastes et disproportionnées d'une annulation pure et simple.

Le maintien des effets passés de la disposition attaquée répondrait à des motifs impérieux d'intérêt général. Il éviterait la remise en cause de procès définitivement clos - et, par conséquent, une surcharge du service public de la justice - ainsi que le remboursement des amendes perçues et des difficultés administratives. En outre, un tel maintien des effets préserverait l'intégrité des politiques poursuivies par la disposition attaquée : sévérité dissuasive, rétablissement de l'ordre économique et juste perception de l'impôt dû. Il sauvegarderait aussi l'efficacité de toute politique répressive à venir. Le maintien des effets passés de la disposition en cause éviterait, de surcroît, la création d'une différence de traitement discriminatoire entre les personnes qui ont accepté une transaction proposée par l'administration et celles qui n'ont pas reçu une telle proposition parce que l'administration considérerait qu'il n'existait aucune circonstance atténuante.

Le Conseil des ministres ajoute, en ce qui concerne le maintien des effets passés de la disposition attaquée, que ces considérations d'intérêt général prévalent sur l'intérêt du requérant ou des autres personnes qui ont commis des faits punissables en connaissance de cause et en n'ignorant pas la lourde peine à laquelle ils s'exposaient. Il estime qu'il serait peu compatible avec l'intérêt général que de telles personnes échappent à la sanction en raison du caractère incomplet de la disposition attaquée.

Le Conseil des ministres considère par ailleurs que l'intérêt général commande aussi de maintenir les effets futurs de la disposition attaquée. Sans un tel maintien des effets, les infractions commises et non encore sanctionnées avant la publication de l'arrêt annulant la disposition attaquée ainsi que les infractions commises après cette publication mais avant l'intervention du législateur, destinée à combler le vide constitutionnel, ne pourraient plus être réprimées.

A.5.1. Le requérant répond, à titre principal, en renvoyant au pouvoir d'annulation confié à la Cour par le législateur spécial et à l'arrêt n° 165/2006, que l'inconstitutionnalité de l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 est telle qu'il doit être annulé purement et simplement.

A.5.2. A titre subsidiaire, le requérant estime que la Cour doit annuler cette disposition « dans la mesure où » ou « en tant que » cette disposition ne permet pas au juge pénal de modérer l'amende prévue lorsqu'il existe des circonstances atténuantes. Il estime qu'une telle annulation s'inscrit dans le prolongement de la motivation de l'arrêt n° 165/2006 et permettrait aux justiciables de revenir devant le juge pénal, non pas pour obtenir un effacement de la sanction, mais pour soumettre à son appréciation d'éventuelles circonstances atténuantes.

Le requérant soutient cependant qu'il n'y a pas lieu de maintenir les effets passés de la disposition annulée en ce qui concerne les décisions coulées en force de chose jugée. Une telle décision reviendrait à confirmer purement et simplement la discrimination dont ont été victimes les justiciables condamnés sur la base de la disposition annulée. Le requérant souligne que, telle qu'elle est proposée à titre subsidiaire, l'annulation a une portée plus limitée que l'annulation pure et simple de la disposition attaquée, puisqu'elle ne profiterait qu'aux justiciables qui avaient été privés, en application de la disposition annulée, du droit de faire valoir des circonstances atténuantes. L'annulation proposée permettrait de respecter l'intérêt individuel sans mettre en péril l'intérêt général.

A.5.3. Le requérant conteste, en revanche, la pertinence de la proposition que formule le Conseil des ministres à titre très subsidiaire, soit l'annulation de la disposition attaquée assortie d'un maintien de ses effets passés et futurs.

Il relève qu'aucune initiative législative n'a été prise depuis le prononcé de l'arrêt n° 165/2006 afin de rétablir la constitutionnalité, alors que le Conseil des ministres observe lui-même que l'absence de prise en compte des circonstances atténuantes constitue un problème général de la législation relative aux douanes et accises, problème qui avait déjà été révélé par l'arrêt n° 138/2006 du 14 septembre 2006. Le requérant considère que, loin d'exiger un grand travail de réflexion, la réforme envisagée lors de la préparation de la loi du 25 avril 2007 pouvait être concrétisée avant la dissolution des assemblées législatives fédérales. Il ajoute que, même si le législateur souhaitait réfléchir plus longtemps aux autres adaptations de la réglementation relative aux douanes et accises, rien ne l'empêchait d'adopter une mesure simple en vue de mettre la disposition attaquée en conformité avec la Constitution.

Le requérant estime aussi que l'annulation de la disposition attaquée assortie d'un maintien de ses effets passés et futurs aurait, dans les faits, une portée identique à celle d'un arrêt de rejet du recours en annulation. Elle reviendrait à renforcer la discrimination dont ont été victimes les justiciables condamnés sur la base de la disposition attaquée, notamment par rapport à ceux qui, à l'avenir, bénéficieront d'une disposition législative rendue conforme à la Constitution.

A.5.4. Le requérant conteste aussi la pertinence de la proposition que formule le Conseil des ministres à titre principal, à savoir le rejet du recours accompagné d'une réserve d'interprétation.

Il souligne que le Conseil des ministres reconnaît, par ailleurs, que le moyen est fondé et que la disposition attaquée est entachée d'un vice d'inconstitutionnalité. Il estime que de tels constats sont incompatibles avec un

arrêt de rejet et renvoie au libellé de l'article 8, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Il ajoute qu'à défaut d'annulation, les effets des décisions juridictionnelles adoptées sur la base d'une disposition inconstitutionnelle ne pourraient être revus, de sorte que persisteraient des situations discriminatoires.

A.6.1. Le Conseil des ministres réplique, en ce qui concerne sa proposition d'annuler la disposition attaquée en assortissant cette annulation d'un maintien des effets passés et futurs de cette disposition, que c'est au législateur qu'il revient de déterminer les suites à réserver à un arrêt rendu par la Cour constitutionnelle sur question préjudicielle, en tenant compte de l'ensemble de l'ordre juridique dans lequel s'insèrent les dispositions jugées incompatibles avec la Constitution et que c'est au législateur qu'il appartient d'organiser son travail.

Il observe qu'entre la fin de l'année 2006 et la dissolution des chambres législatives fédérales, le travail législatif a été particulièrement intensif. Il estime qu'afin d'éviter la création de nouvelles « distorsions », il n'était pas déraisonnable de vouloir examiner, en une seule fois, l'ensemble de la problématique qui concerne toute la législation relative aux douanes et accises. Il ajoute que la situation des contribuables auxquels s'appliquerait la disposition annulée, en raison du maintien de ses effets, n'est pas comparable avec la situation des contribuables auxquels s'appliquera une nouvelle législation.

A.6.2. Le Conseil des ministres rétorque, à propos de la proposition qu'il formule à titre principal, que le moyen n'est fondé que dans la mesure précisée au dispositif de l'arrêt n° 165/2006, de sorte que cette proposition reste cohérente.

Il remarque en outre que, dans plusieurs arrêts, la Cour a, en dépit des termes de l'article 8 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, rejeté des recours en se fondant sur une interprétation conciliante.

#### *Sur le moyen soulevé d'office par la Cour*

A.7.1. Le Conseil des ministres observe que le moyen soulevé par la Cour n'est nouveau que dans la mesure où il porte sur les effets disproportionnés découlant de l'absence de prévision d'une amende minimale et d'une amende maximale.

Il remarque ensuite que la disposition dont la Cour a examiné la constitutionnalité par l'arrêt n° 81/2007 - l'article 23, alinéa 1er, de la loi du 22 octobre 1997 « relative à la structure et aux taux des droits d'accise sur les huiles minérales » avant sa modification par l'arrêté royal du 29 février 2004 « modifiant la loi du 22 octobre 1997 relative à la structure et aux taux des droits d'accise sur les huiles minérales » - est similaire au texte de la disposition attaquée, de sorte que le moyen examiné d'office par la Cour est fondé.

Il note que, dans cet arrêt, la Cour défend le principe de proportionnalité des peines. Il souligne, en outre, que le nouveau problème de constitutionnalité mis en lumière par cet arrêt ne provient que du caractère incomplet de la disposition attaquée, qui n'offre pas au juge le choix entre une peine maximale - le décuple des droits éludés - et une peine minimale. Il précise que si la peine prévue par l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 est analysée comme une peine maximale, cette disposition n'est pas incompatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le Conseil des ministres estime qu'il incombe au premier chef au législateur de mettre fin à la situation discriminatoire révélée par cet arrêt n° 81/2007, en prévoyant par exemple une peine minimale dans l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997, de manière à permettre au juge de décider de la peine en tenant compte de tous les éléments de la cause.

A.7.2. Le Conseil des ministres commente successivement les quatre types de décisions que la Cour pourrait adopter en statuant sur le moyen examiné d'office.

Il soutient, au préalable, qu'une annulation pure et simple de la disposition attaquée ne peut être prononcée, pour les mêmes motifs que ceux qui sont décrits en A.4.2.

A.7.3. A titre principal, et pour des raisons similaires à celles qui sont exposées en A.4.3, le Conseil des ministres propose dès lors à la Cour de rejeter le recours sous réserve que la disposition attaquée soit interprétée

comme autorisant le juge pénal à modérer l'amende prévue afin d'éviter qu'elle ait des effets disproportionnés sur la situation financière de la personne sanctionnée.

A.7.4. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres propose à la Cour d'annuler l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 « dans la mesure où » ou « en tant que » cette disposition législative pourrait, par l'absence de prévision d'une peine minimale, porter une atteinte disproportionnée à la situation financière de la personne à laquelle la peine est infligée et, partant, constituer une violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Cette proposition est fondée *mutatis mutandis* sur les considérations évoquées en A.4.4.

A.7.5. A titre très subsidiaire, le Conseil des ministres propose à la Cour d'annuler l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 tout en maintenant les effets de cette disposition jusqu'au moment où le législateur aura pu rendre celle-ci parfaitement constitutionnelle, et au plus tard jusqu'à la date que choisira la Cour, en veillant à lui laisser un délai raisonnable.

Il appuie cette proposition sur des motifs similaires à ceux qui sont développés en A.4.5.

## - B -

B.1. L'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 « relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise », tel qu'il a été modifié par l'article 2, n° 22, de l'arrêté royal du 20 juillet 2000 « portant exécution de la loi du 26 juin 2000 relative à l'introduction de l'euro dans la législation concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution et qui relève du Ministère des Finances » et par l'article 42, 5°, de l'arrêté royal du 13 juillet 2001 « portant exécution de la loi du 26 juin 2000 relative à l'introduction de l'euro dans la législation concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution et qui relève du Ministère des Finances », dispose :

« Toute infraction aux dispositions de la présente loi ayant pour conséquence de rendre l'accise exigible, est punie d'une amende égale au décuple de l'accise en jeu avec un minimum de 250 EUR ».

B.2. Par son arrêt n° 165/2006 du 8 novembre 2006, la Cour a dit pour droit que cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'elle ne permet pas au juge pénal de modérer l'amende prévue par cette disposition, lorsqu'existent des circonstances atténuantes.



Cet arrêt a été publié au *Moniteur belge* du 26 janvier 2007.

La Cour a pris la même décision par son arrêt n° 199/2006 du 13 décembre 2006.

B.3. L'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 - tel qu'il a été inséré par l'article 3, b), de la loi spéciale du 9 mars 2003 « modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage » - prévoit qu'un nouveau délai de six mois est ouvert pour l'introduction d'un recours en annulation d'une loi au bénéfice de toute personne physique justifiant d'un intérêt lorsque la Cour, statuant sur une question préjudicielle, a déclaré que cette loi viole une des règles dont elle assure le respect.

B.4. Il ressort des pièces du dossier de la procédure qu'à plusieurs reprises, le requérant a été condamné par une juridiction pénale à payer, en application de la disposition attaquée, des amendes équivalant au décuple des droits d'accises éludés.

La situation du requérant est dès lors directement et défavorablement affectée par la disposition attaquée, de sorte qu'il justifie d'un intérêt à en demander l'annulation sur la base de l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

B.5. Par son arrêt n° 165/2006, la Cour a considéré ce qui suit :

« B.3. L'article 39 de la loi du 10 juin 1997 s'inscrit 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 marchandises sur lesquelles 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.5.1. 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 toutefois opté à diverses reprises pour l'individualisation des peines, en abandonnant au juge un choix, limité par un maximum et un minimum, 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.

B.5.2. L'impossibilité pour le juge d'adoucir la peine en deçà des limites fixées par la disposition en cause provient de ce qu'en l'absence d'une disposition expresse dans la loi pénale particulière, les dispositions du Code pénal relatives aux circonstances atténuantes ne peuvent être appliquées (article 100 du Code pénal).

B.5.3. Il appartient au législateur d'apprécier s'il est souhaitable de contraindre le juge à la sévérité quand une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général, spécialement dans une matière qui, comme en l'espèce, donne lieu à une fraude importante. Cette sévérité peut concerner non seulement le niveau de la peine pécuniaire, mais aussi la faculté offerte au juge d'adoucir la peine en deçà des limites fixées s'il existe des circonstances atténuantes.

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 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.6. La manière dont l'amende est déterminée par l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 répond aux objectifs poursuivis par le législateur tels qu'ils ont été exposés en B.3.

B.7.1. Aux termes de l'article 263 de la [loi générale sur les douanes et accises, telle qu'elle résulte de la coordination effectuée par l'arrêté royal du 18 juillet 1977 'portant coordination des dispositions générales relatives aux douanes et accises' (L.G.D.A.)], il pourra être transigé, par l'administration, notamment en ce qui concerne l'amende, 'toutes et autant de fois que l'affaire sera accompagnée de circonstances atténuantes, et qu'on pourra raisonnablement supposer que l'infraction doit être attribuée plutôt à une négligence ou erreur qu'à l'intention de fraude préméditée'.

B.7.2. L'absence, dans l'article 39 de la loi du 10 juin 1997, d'une compétence du juge répressif qui soit équivalente à celle que l'article 263 de la L.G.D.A. accorde à l'administration n'est cependant pas compatible avec l'article 6.1 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.7.3. Il est vrai que, dans toutes les matières où elle est permise, la transaction met fin à l'action publique sans contrôle du juge. Mais le prévenu peut généralement, si la transaction ne lui est pas proposée ou s'il la refuse, faire valoir devant un juge l'existence de circonstances atténuantes.

En l'espèce, 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 s'il existe des circonstances atténuantes justifiant que l'amende soit réduite en deçà du montant fixé par la loi.

B.7.4. Il est vrai également que le juge peut ordonner la suspension du prononcé de la condamnation ou le sursis à l'exécution des peines, en application de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation. Mais les pouvoirs confiés au juge par cette loi ne sont pas les mêmes que ceux qu'il tient de l'article 85 du Code pénal et que la L.G.D.A. confie à l'administration ».

B.6. Il convient dès lors d'annuler la disposition attaquée dans la mesure où elle a été déclarée inconstitutionnelle par l'arrêt n° 165/2006.

B.7. Par son arrêt n° 81/2007 du 7 juin 2007, publié au *Moniteur belge* du 19 juillet 2007, la Cour a dit pour droit :

« L'article 23, alinéa 1er, de la loi du 22 octobre 1997 ' relative à la structure et aux taux des droits d'accise sur les huiles minérales ' [- tel qu'il était libellé avant sa modification par l'arrêté royal du 29 février 2004 ' modifiant la loi du 22 octobre 1997 relative à la structure et aux taux des droits d'accise sur les huiles minérales ' -] viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il ne permet au juge pénal en aucune façon de modérer, s'il existe des circonstances atténuantes, l'amende prévue par cette disposition et en ce que, en ne prévoyant pas une amende maximale et une amende minimale, il peut avoir les effets disproportionnés décrits en B.9.3 ».

L'article 23, alinéa 1er, de la loi du 22 octobre 1997, tel qu'il était libellé avant sa modification par l'arrêté royal du 29 février 2004, disposait :

« Toute infraction aux dispositions de la présente loi ayant effet de rendre exigibles les droits d'accise et les droits d'accise spéciaux fixés par l'article 7, est punie d'une amende égale au décuple des droits en jeu avec un minimum de 250 EUR ».

Selon le B.9.3 de l'arrêt n° 81/2007 :

« Les amendes élevées que le juge doit infliger en application de la législation en cause peuvent être de nature à porter atteinte au respect des biens garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon cette disposition, la protection du droit de propriété ' ne [porte] pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes '.

Une amende fixée au décuple des droits éludés pourrait, dans certains cas, porter une telle atteinte à la situation financière de la personne à laquelle elle est infligée qu'elle pourrait constituer une mesure disproportionnée par rapport au but légitime qu'elle poursuit et constituer une violation du droit au respect des biens, garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 11 janvier 2007, *Mamidakis c. Grèce*).

Une disposition qui ne permet pas au juge d'éviter une violation de cette disposition méconnaît le droit à un procès équitable garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

B.8.1. Le principe de la proportionnalité des peines n'est pas étranger à notre système juridique qui, en règle, permet au juge de choisir la peine entre un minimum et un maximum, de tenir compte de circonstances atténuantes et d'ordonner le sursis et la suspension du prononcé, le juge pouvant ainsi individualiser dans une certaine mesure la peine, en infligeant celle qu'il estime proportionnée à l'ensemble des éléments de la cause.

Pour ce qui concerne plus particulièrement les amendes, le législateur prévoit également que, lorsqu'il fixe l'amende, le juge tient compte de la situation du prévenu (articles 163, alinéas 3 et 4, et 195, alinéas 2 et 3, du Code d'instruction criminelle).

B.8.2. Cette prise en compte de la proportionnalité de la peine est toutefois exclue pour certaines infractions du droit pénal spécial, ainsi qu'en matière de douanes et accises où le juge doit infliger des amendes égales au décuple, doublé en cas de récidive, des droits éludés. Non seulement les montants des amendes peuvent être sensiblement plus élevés qu'en droit

pénal ordinaire, mais la possibilité de les modérer est inexistante, sous réserve de ce qui a été exposé en B.7.1 à B.7.4 de l'arrêt n° 165/2006 précité.

B.8.3. Si c'est au législateur qu'il appartient d'apprécier s'il est souhaitable de contraindre le juge à la sévérité quand une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général, il convient d'apprécier si son choix n'est pas manifestement déraisonnable, spécialement lorsqu'il s'agit d'une infraction qui fait l'objet d'une réglementation communautaire et d'une jurisprudence européenne.

B.9.1. La loi du 10 juin 1997 a été adoptée en exécution de dispositions de droit communautaire.

B.9.2. L'article 10 du Traité instituant la Communauté européenne (ci-après : Traité CE) dispose que les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant de ce Traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté européenne.

Cette disposition impose aux Etats membres, lorsqu'une réglementation communautaire 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 communautaire. A cet effet, les Etats membres doivent veiller à ce que les violations du droit communautaire 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. A 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*; CJCE, 10 juillet 1990, C-326/88, *Hansen*; CJCE, 27 février 1997, C-177/95, *Ebony Maritime*).

Les Etats membres sont donc tenus d'exercer cette compétence dans le respect du droit communautaire et de ses principes généraux et, par conséquent, dans le respect du principe de proportionnalité qui est notamment mentionné à l'article 49, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice, le 7 décembre 2000, selon lequel « l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction ». Si cette Charte n'est pas, en elle-même, juridiquement contraignante, elle traduit le principe de

l'Etat de droit sur lequel, en vertu de l'article 6 du Traité sur l'Union européenne, l'Union est fondée et elle constitue une illustration des droits fondamentaux que l'Union doit respecter, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire. Par conséquent, dans la répression d'infractions à des dispositions de droit communautaire, l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction (CJCE, 3 mai 2007, C-303/05, *Advocaten voor de wereld*, §§ 45 et 46).

Les mesures administratives ou répressives ne doivent pas dépasser le cadre de ce qui est strictement nécessaire aux objectifs poursuivis, et les modalités de contrôle ne doivent pas être assorties d'une sanction à ce point disproportionnée à la gravité de l'infraction qu'elle deviendrait une entrave aux libertés consacrées par le Traité CE (CJCE, 16 décembre 1992, C-210/91, *Commission c. République hellénique*, § 20).

B.9.3. Les amendes élevées que le juge doit infliger en application de la législation en cause peuvent être de nature à porter atteinte au respect des biens garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon cette disposition, la protection du droit de propriété « ne [porte] pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

Une amende fixée au décuple des droits éludés pourrait, dans certains cas, porter une atteinte telle à la situation financière de la personne à laquelle elle est infligée qu'elle pourrait constituer une mesure disproportionnée par rapport au but légitime qu'elle poursuit et constituer une violation du droit au respect des biens, garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 11 janvier 2007, *Mamidakis c. Grèce*).

Une disposition qui ne permet pas au juge d'éviter une violation de cette disposition méconnaît le droit à un procès équitable garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.9.4. Même si le législateur pouvait prévoir une peine égale au décuple des droits éludés, l'absence d'un choix qui se situerait entre cette peine, en tant que peine maximale, et une peine minimale, rend la mesure incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.10. Le moyen examiné d'office est dès lors fondé.

B.11. Pour tenir compte des difficultés budgétaires et administratives et du contentieux judiciaire qui pourraient découler de l'arrêt d'annulation, et de ce que le présent recours a été introduit en application de l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, il y a lieu, sauf à l'égard du requérant, de maintenir les effets de la disposition annulée, définitivement acquis à la date de publication du présent arrêt au *Moniteur belge*, de manière telle que l'annulation bénéficie à toutes les affaires en cours.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 10 juin 1997 « relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise », en ce qu'il ne permet pas au juge pénal, lorsqu'existent des circonstances atténuantes, de modérer l'amende prévue par cette disposition et en ce que, en ne prévoyant pas une amende maximale et une amende minimale, il peut avoir les effets disproportionnés décrits en B.9.3;

- maintient, sauf à l'égard du requérant, les effets de la disposition annulée, définitivement acquis à la date de publication du présent arrêt au *Moniteur belge*.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 30 octobre 2008.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens