

Numéro du rôle : 4744
Arrêt n° 37/2010 du 22 avril 2010

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 1er et 2 de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable, posée par le Tribunal correctionnel de Furnes.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite P. Martens, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 17 juin 2009 en cause du ministère public contre W. V.B., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 6 juillet 2009, le Tribunal correctionnel de Furnes a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 1er et 2 de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable violent-ils le principe de légalité en matière pénale consacré par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution en ce que l'article 1er de la loi précitée du 18 février 1969 habilite, sans spécification, le Roi à prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales, et en ce qu'il ne précise pas les conventions et actes internationaux en exécution desquels des mesures peuvent être prises, alors que l'article 2 de la loi précitée du 18 février 1969 prévoit des sanctions pénales pour les infractions aux arrêtés pris en application de l'article 1er ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- W. V.B.;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 2 mars 2010 :

- ont comparu :
 - . Me F. Vanden Bogaerde, avocat au barreau de Furnes, pour W. V.B.;
 - . Me T. Dreier *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise 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 la procédure antérieure*

L'affaire soumise au juge *a quo* concerne le non-respect des obligations relatives au bon fonctionnement et à la bonne utilisation du tachygraphe et à l'accès aux données de cet appareil de contrôle.

Le 2 mars 2007, le Tribunal de police de Bruges a condamné W. V.B. pour infractions aux articles 13 et 15, paragraphe 7, du règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil du 20 décembre 1985 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route. Le 23 janvier 2008, son appel a été rejeté, mais ce jugement a été cassé par la Cour de cassation, le 7 octobre 2008 (P.08.0320.N), parce qu'il ne répondait pas à l'argumentation de la partie défenderesse selon laquelle la loi du 18 février 1969 ne satisfait pas au principe de légalité en matière pénale.

La loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable habilite le Roi à prendre « toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci » (article 1er) et réprime les infractions aux arrêtés pris en application de cette disposition (article 2).

A la demande du prévenu, le Tribunal correctionnel de Furnes, auquel l'affaire a été renvoyée après cassation, pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. W. V.B. commence par décrire le mode de répression des infractions au règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil du 20 décembre 1985 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route. Il relève en particulier l'article 19, paragraphe 1, de ce règlement ainsi que l'article 19, paragraphe 1, et les considérations liminaires d'un autre règlement, à savoir le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 « relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil », dont il ressort qu'il appartient aux Etats membres de déterminer le mode de répression des infractions aux règlements précités.

Selon W. V.B., la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable ne prévoit pas d'incrimination claire. Par l'effet d'une « référence curieuse » contenue dans cette loi, les infractions au règlement (CEE) n° 3821/85 ne sont punissables que dans la mesure où un arrêté royal prévoit cette incrimination. Initialement, l'arrêté royal du 14 juillet 2005 portant exécution du règlement (CEE) n° 3821/85 du 20 décembre 1985 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route ne réprimait que les infractions commises sur le territoire d'un autre pays, et ce n'est qu'à partir du 11 avril 2007 que les infractions commises sur le territoire belge furent également réprimées.

A.2. W. V.B. renvoie ensuite à la jurisprudence de la Cour concernant le principe de légalité en matière pénale, et plus précisément aux arrêts n^{os} 114/98, 137/2005 et 71/2006. Il en déduit que chaque fois que le législateur donne une habilitation au Roi sans définir celle-ci avec précision et sans fixer les éléments essentiels de l'incrimination, le principe de légalité est violé, étant donné qu'une telle façon de procéder soustrait l'incrimination au débat parlementaire auquel elle doit être soumise en vertu du principe de légalité.

Lors de l'adoption de la loi du 18 février 1969, on ne savait pas quels actes internationaux à venir entreraient dans son champ d'application. La sanction des actes internationaux ultérieurs a dès lors été soustraite à tout débat parlementaire. En ce qui concerne spécifiquement le règlement (CEE) n° 3821/85, on s'est automatiquement basé, en 1985, sur l'incrimination par le biais de la loi du 18 février 1969 et aucun débat parlementaire n'a eu lieu concernant le point de savoir si les infractions au règlement devaient être sanctionnées

au niveau civil, pénal ou administratif. L'article 1er de la loi précitée ne contiendrait dès lors pas les éléments essentiels de l'incrimination.

A.3. Pour être complet, W. V.B. renvoie à un arrêt de la Cour de cassation du 3 février 2009 (P.08.1477.N), dans lequel cette Cour estime que le mandat que le législateur a donné au Roi est explicitement décrit à l'article 1er de la loi du 18 février 1969 et dans lequel elle rejette également la demande de poser à ce sujet une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, au motif que « la question préjudicielle proposée repose sur une interprétation juridique erronée ».

W. V.B. conteste la position de la Cour de cassation au sujet de l'habilitation en cause. Il trouve l'argumentation très faible : l'habilitation du Roi est claire (et donc conforme à la Constitution) dès lors que les obligations figurant dans l'acte international sont claires pour le citoyen. La Cour de cassation perdrait de vue que l'on est dans l'impossibilité de savoir, en vertu de l'article 1er de la loi du 18 février 1969, de quels actes internationaux il s'agit (de sorte que l'habilitation est tout sauf claire). Il observe par ailleurs que ce n'est pas à la Cour de cassation, mais bien à la Cour constitutionnelle qu'il appartient d'apprécier la portée d'une délégation accordée au Roi, à la lumière du principe de légalité en matière pénale.

A.4. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle comporte deux parties. La première porte sur le fait que les mesures que le Roi peut prendre n'ont pas été précisées par le législateur. La seconde porte sur le fait que les traités et actes internationaux pour lesquels le Roi peut prendre des mesures n'ont pas été désignés par le législateur.

La jurisprudence et la doctrine considèrent, selon le Conseil des ministres, qu'il existe une base légale lorsque le législateur habilite un autre organe à déterminer les faits punissables et les sanctions dans les matières prévues par la loi, pour autant que le taux maximum de la peine ait été fixé par le législateur lui-même. Le principe de légalité en matière pénale n'irait donc pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même tous les aspects des poursuites et des sanctions.

A.5. La loi du 18 février 1969 donne au Roi la possibilité de prendre toute mesure nécessaire, en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable, pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci. Les mesures qui donnent exécution au règlement (CEE) n° 3821/85 ont été prises par l'arrêté royal du 14 juillet 2005. L'article 18, § 1er, de cet arrêté royal précise que les infractions au règlement précité sont punies conformément à l'article 2 de la loi du 18 février 1969.

Dans le règlement précité, les faits qui peuvent faire l'objet de poursuites pénales sont clairement précisés, selon le Conseil des ministres. Un règlement a une portée générale, ce qui implique qu'il s'applique à des situations objectivement déterminées et comporte des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite. Un règlement est également obligatoire dans tous ses éléments, ce qui signifie qu'il est destiné à soumettre une situation à une réglementation globale et forcément précise. Enfin, un règlement est directement applicable dans les Etats membres et fait donc automatiquement partie des normes de l'ordre juridique interne des Etats membres.

A.6. Etant donné que les faits et comportements punissables sont déterminés de manière précise dans le règlement précité, qui a effet direct dans l'ordre juridique belge, et que l'échelle des peines est fixée à l'article 2 de la loi du 18 février 1969, il n'est pas question, selon le Conseil des ministres, d'une violation du principe de légalité en matière pénale. Le fait que soit donnée au Roi, sans autre précision, la possibilité de prendre toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des actes internationaux ne serait pas inconstitutionnel, eu égard à l'effet direct du règlement, qui doit donc être respecté strictement et ne peut être modifié.

Le fait que le législateur n'ait pas précisé les traités et actes internationaux ne violerait pas davantage le principe de légalité en matière pénale. En effet, il s'agit uniquement de traités et d'actes qui concernent le transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable et le règlement a en outre effet direct dans les Etats membres, sans qu'aucun autre acte législatif soit nécessaire pour sa transposition. A cet égard, il suffirait que le fait punissable soit clairement précisé dans le règlement.

A.7. Selon W. V.B., l'argument tiré de l'effet direct ne tient pas, parce que le choix des sanctions, qui constitue l'objet de la question préjudicielle, est justement laissé aux Etats membres. En contradiction avec le

principe de légalité en matière pénale, le législateur aurait entièrement laissé le choix au Roi sur ce point. Il souligne à cet égard l'emploi du terme « peut » dans l'article 1er de la loi du 18 février 1969.

Le Conseil des ministres a raison lorsqu'il dit que les traités et actes internationaux sont définis comme étant ceux qui concernent sur le transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable, mais il oublie que la loi du 18 février 1969 a, à cet égard, une sorte d'effet futur. W. V.B. trouve qu'il est frappant de devoir constater que la loi précitée habilite le Roi dès 1969 pour l'exécution d'un règlement qui n'a été édicté qu'en 1985.

A.8. Selon le Conseil des ministres, la loi du 18 février 1969 précise clairement, contrairement à ce que soutient W. V.B., que des sanctions pénales seront appliquées aux infractions aux arrêtés royaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable. La nature de la sanction a donc bien été choisie par le législateur. L'arrêté royal du 14 juillet 2005 n'opère aucun choix quant à la nature de la sanction mais renvoie uniquement aux sanctions pénales prévues par la loi.

Par ailleurs, le Conseil des ministres observe encore que, selon la jurisprudence de la Cour de justice, un règlement ne peut pas être transposé en droit national, parce qu'il pourrait en résulter une équivoque concernant la nature juridique des prescriptions du règlement. Les arrêts de la Cour constitutionnelle cités par W. V.B. ne seraient pas pertinents, parce qu'ils portent sur une situation différente. En revanche, l'arrêt de la Cour de cassation mentionné en A.3 rencontre l'adhésion du Conseil des ministres.

- B -

B.1.1. L'article 1er de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable dispose :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable, toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales.

La présente loi n'est pas applicable aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité.

La présente loi ne s'applique pas aux obligations qui résultent des règlements et directives pris en application de l'article 87 du Traité instituant la Communauté économique européenne, approuvé par la loi du 2 décembre 1957 ».

B.1.2. L'article 2 de la même loi dispose :

« § 1er. Les infractions aux arrêtés pris en application de l'article 1er de la présente loi sont punies d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cinquante à dix mille euros, ou d'une de ces peines seulement, sans préjudice des dommages-intérêts s'il y a lieu.

Les dispositions du livre 1er du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, sont applicables à ces infractions.

Toutefois, sans préjudice de l'article 56 du Code pénal, la peine ne pourra, en cas de récidive dans les deux ans à partir de la condamnation, être inférieure au double de la peine prononcée antérieurement du chef de la même infraction.

Les tribunaux de police connaissent des infractions prévues par le présent article.

§ 2. Par dérogation à l'article 43, premier alinéa, du Code pénal, le juge pourra, dans les cas déterminés par le Roi, ordonner la confiscation ou l'immobilisation temporaire du moyen de transport.

En cas d'immobilisation temporaire, le juge détermine la durée de celle-ci et indique le lieu où le moyen de transport sera mis à la chaîne, aux frais et risques du propriétaire.

§ 3. Les dommages-intérêts alloués à la partie civile sont privilégiés sur le moyen de transport qui a servi à commettre l'infraction. Ce privilège prend rang immédiatement après celui qui est prévu à l'article 20, 5°, de la loi du 16 décembre 1851.

§ 4. Les personnes civilement responsables, aux termes de l'article 1384 du Code civil, des dommages-intérêts et frais, le sont également de l'amende ».

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'habilitation du Roi, figurant dans l'article 1er précité, et la répression des infractions aux arrêtés pris sur la base de cette habilitation, figurant dans l'article 2 précité, violent le principe de légalité en matière pénale, en ce que le législateur n'a pas précisé ce qu'il y avait lieu d'entendre par « toute mesure nécessaire » ni quels « traités internationaux » et « actes internationaux » sont visés.

B.3.1. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit ».

B.3.2. L'article 14 de la Constitution dispose :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

B.4. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et dans quelle forme des poursuites pénales sont possibles, d'autre part, d'adopter une loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée que sur la base de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

B.5. Le principe de légalité en matière pénale ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de l'incrimination. Une délégation au Roi n'est pas contraire à ce principe pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

B.6. L'affaire soumise au juge *a quo* porte sur des infractions aux articles 13 et 15, paragraphe 7, du règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil du 20 décembre 1985 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route. Un arrêté royal du 14 juillet 2005 dispose que les infractions à ce règlement et à cet arrêté royal sont punies sur la base de l'article 2 de la loi du 18 février 1969.

En l'espèce, la Cour limite son examen à l'hypothèse où l'habilitation donnée au Roi porte sur des obligations qui découlent d'un règlement européen.

B.7. Un règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout Etat membre (article 288, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Un règlement ne peut sortir d'effets de droit que s'il a été publié, le cas échéant avec ses annexes, au *Journal officiel de l'Union européenne*.

B.8.1. L'article 13 du règlement (CEE) n° 3821/85 dispose :

« L'employeur et les conducteurs veillent au bon fonctionnement et à la bonne utilisation, d'une part, de l'appareil de contrôle et, d'autre part, de la carte de conducteur au cas où le conducteur est appelé à conduire un véhicule équipé d'un appareil de contrôle conforme à l'annexe I B ».

B.8.2. L'article 15, paragraphe 7, du même règlement dispose :

« a) Lorsque le conducteur conduit un véhicule équipé d'un appareil de contrôle conforme à l'annexe I, il doit être en mesure de présenter, à toute demande d'un agent de contrôle :

i) les feuilles d'enregistrement de la semaine en cours et celles qu'il a utilisées au cours des quinze jours précédents;

ii) la carte de conducteur s'il est titulaire d'une telle carte; et

iii) toute information recueillie manuellement et toute sortie imprimée pendant la semaine en cours et pendant les quinze jours précédents, tels que prévus par le présent règlement et par le règlement (CE) n° 561/2006.

Toutefois, après le 1er janvier 2008, les durées visées aux points i) et iii) couvrent la journée en cours et les vingt-huit jours précédents.

b) Lorsque le conducteur conduit un véhicule équipé d'un appareil de contrôle conforme à l'annexe I B, il doit être en mesure de présenter, à toute demande d'un agent de contrôle :

i) la carte de conducteur dont il est titulaire;

ii) toute information recueillie manuellement et toute sortie imprimée pour la semaine en cours et pour les quinze jours précédents, tels que prévus par le présent règlement et par le règlement (CE) n° 561/2006; et

iii) les feuilles d'enregistrement correspondant à la même période que celle visée au point ii), dans le cas où il aurait conduit, pendant cette période, un véhicule équipé d'un appareil d'enregistrement conforme à l'annexe I.

Toutefois, après le 1er janvier 2008, les durées visées au point ii) couvrent la journée en cours et les vingt-huit jours précédents.

c) Un agent de contrôle habilité peut vérifier le respect du règlement (CE) n° 561/2006 en analysant les feuilles d'enregistrement, les données affichées ou imprimées qui ont été enregistrées par l'appareil de contrôle ou par la carte de conducteur ou, à défaut, en analysant tout autre document probant témoignant du non-respect de dispositions telles que celles prévues à l'article 16, paragraphes 2 et 3 ».

B.8.3. L'article 19, paragraphe 1, du même règlement dispose :

« Les Etats membres arrêtent, en temps utile, après consultation de la Commission, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires à l'exécution du présent règlement.

Ces dispositions portent, entre autres, sur l'organisation, la procédure et les instruments de contrôle ainsi que sur les sanctions applicables en cas d'infraction ».

B.9. Il appartient au législateur de prendre les mesures qui s'imposent en vue d'exécuter un règlement ou d'habiliter le Roi à le faire. Lorsque le législateur sanctionne le non-respect d'une disposition, le principe de légalité, consacré par l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, exige que l'habilitation donnée au Roi soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

B.10. Un règlement européen étant directement applicable dans l'ordre juridique belge, il peut également contenir, en vertu de l'article 34 de la Constitution, les éléments essentiels requis. Tel est notamment le cas des articles 13 et 15, paragraphe 7, précités du règlement (CEE) n° 3821/85.

Les règles dont le non-respect est sanctionné par le législateur sont donc définies de manière précise. L'incrimination des infractions au règlement découle de l'article 2, § 1er, de la loi du 18 février 1969, qui réprime les infractions aux arrêtés pris en application de l'habilitation visée à l'article 1er de la même loi. Les peines minimales et maximales sont expressément déterminées à l'article 2, § 1er, de la loi du 18 février 1969.

Dans un tel contexte juridique, le législateur peut, sans porter atteinte au principe de légalité en matière pénale, confier intégralement au Roi l'exécution de règlements dans un domaine déterminé, en l'espèce le transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable, sans devoir le confirmer séparément pour chaque règlement et sans devoir préciser quelles mesures d'exécution le Roi peut prendre.

B.11. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 1er et 2 de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable ne violent pas les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 22 avril 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt