

Numéros du rôle : 5514 et 5523

Arrêt n° 148/2013
du 7 novembre 2013

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 227, § 2, de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée par arrêté royal du 18 juillet 1977, posées par la Cour d'appel de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêts des 31 octobre et 21 novembre 2012 en cause du ministère public et du ministre des Finances respectivement contre L.L. et la SA « V.M.C. » et contre G.A. et Y.Ö., dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour les 9 et 29 novembre 2012, la Cour d'appel de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 227, § 2, de la loi générale du 18 juillet 1977 portant coordination des dispositions générales relatives aux douanes et accises [lire : de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée par arrêté royal du 18 juillet 1977] viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en tant que les prévenus, auteurs ou complices, auxquels il est reproché une infraction en matière de douanes et accises et qui sont sanctionnés par une peine d'amende verront toujours cette condamnation prononcée de manière solidaire alors que les prévenus, auteurs et complices, auxquels il est reproché une infraction de droit commun et qui sont sanctionnés par une peine d'amende ne peuvent être condamnés solidairement mais se verront infliger une amende qui sera individualisée par le juge ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5514 et 5523 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 18 septembre 2013 :

- a comparu Me F. T'Kint, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs F. Daoût et A. Alen ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- 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*

Les prévenus ont été condamnés par le Tribunal correctionnel de Neufchâteau sur la base de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée par arrêté royal du 18 juillet 1977.

Par arrêts du 31 octobre 2012 (affaire n° 5514) et du 21 novembre 2012 (affaire n° 5523), la Cour d'appel de Liège relève que l'article 227, § 2, de la loi générale sur les douanes et accises impose au juge de prononcer une condamnation solidaire, le législateur dérogeant ainsi au principe de l'individualisation des peines qui s'impose en droit commun. En effet, l'article 39 du Code pénal précise que l'amende est prononcée individuellement contre chacun des condamnés à raison d'une même infraction. Il prohibe dès lors le recours à une condamnation solidaire « et permet d'adopter la peine le plus adéquatement possible aux circonstances concrètes de la cause soumise » au juge.

Dès lors que cette différence de traitement peut être source d'une discrimination entre des catégories de personnes, en fonction des infractions reprochées, et qu'il n'appartient pas à la Cour d'appel de se prononcer sur la constitutionnalité de la disposition, cette Cour décide de poser la question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1. Le Conseil des ministres rappelle tout d'abord que la responsabilité pénale est, en principe, individuelle. Ce principe a été consacré par la Cour de cassation et par la Cour européenne des droits de l'homme. De manière générale, conformément au principe de l'individualité de la responsabilité pénale, dans le cas où plusieurs individus commettent ensemble une infraction, chacun d'eux est punissable de la peine comminée par la loi, si bien qu'en règle, les participants à une même infraction ne peuvent être condamnés solidairement à la même peine. Cette règle a été rappelée par un arrêt de la Cour de cassation du 27 mai 2009 (*Pas.*, 2009, n° 352).

L'interdiction de prononcer une condamnation solidaire à une peine, singulièrement d'amende, ne constitue cependant pas un principe intangible et absolu et elle n'est inconditionnelle qu'à l'égard du juge appelé à appliquer une loi répressive qui n'y déroge pas expressément, que la peine soit principale ou accessoire.

C'est ce qu'avait admis, conformément à une doctrine unanime, la Cour de cassation par son arrêt du 8 janvier 1951. Le législateur est donc autorisé, dans telle matière particulière qu'il estime de nature à justifier pareille mesure, à déroger, de manière expresse, à la règle édictée par l'article 39 du Code pénal.

A.2. Selon le Conseil des ministres, cette dérogation a été prévue en matière de droit pénal douanier et accisien. Le principe de solidarité prévu par la disposition en cause déroge aux règles du droit commun contenues dans le Code pénal et contribue à la spécificité du droit pénal douanier. Cette solidarité n'est cependant pas exclusive des droits des justiciables et n'est appliquée que dans certaines limites, tenant notamment à la prise en compte d'éventuelles circonstances atténuantes et à l'individualisation de la sanction par le juge pénal. Le Conseil des ministres relève à cet égard que la loi du 21 décembre 2009 portant des dispositions fiscales et diverses est venue modifier un certain nombre de dispositions pénales de la loi générale sur les douanes et accises (ci-après : LGDA) et des lois particulières en matière d'accises, afin de les mettre en conformité avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour de cassation. Grâce à la fourchette de l'amende, entre un minimum et un maximum, le juge pénal dispose donc d'une marge d'appréciation lui permettant, s'il le désire, de moduler l'amende en fonction de la gravité et de l'importance de la fraude fiscale et des taxes éludées, mais également d'individualiser cette amende à chaque personne citée en fonction de son implication dans la fraude, de sa situation sociale, de sa volonté de s'amender. Etant donné que l'article 85, du livre 1er, du Code pénal est rendu applicable aux infractions en matière de douanes et accises, le juge peut de toute façon aller encore en deçà du minimum de la peine lorsqu'il estime, au vu des éléments de la cause, que des circonstances atténuantes doivent être retenues. Dès lors, le principe de solidarité pour le paiement de l'amende prévu par la disposition en cause s'applique sans préjudice de la nouvelle faculté laissée au juge d'individualiser la peine à chaque prévenu, au moyen des fourchettes d'amendes offertes par la loi générale et les lois particulières en matière d'accises et de la prise en compte d'éventuelles circonstances atténuantes en vertu de l'article 281-2 de la LGDA. Lorsque le juge condamne solidairement les prévenus d'une infraction en matière douanière ou accisienne, cette solidarité est donc limitée pour chacun d'entre eux au montant de l'amende qui lui a été individuellement appliquée, compte

tenu notamment du degré de conscience et de volonté coupable, du mode de participation à l'infraction, des circonstances atténuantes éventuelles. L'article 281-2 de la LGDA permet même au juge, au regard des circonstances atténuantes qu'il retiendrait, de ne prononcer aucune peine et de supprimer l'étendue de la solidarité à l'égard de certains condamnés.

Le Conseil des ministres relève que cette interprétation conciliante des deux principes - solidarité pour le paiement de l'amende et individualisation de la sanction - a été adoptée spontanément par les cours et tribunaux, notamment dans le ressort de la Cour d'appel d'Anvers.

A.3. Le Conseil des ministres estime que la disposition en cause ne viole pas le principe d'égalité et de non-discrimination, combiné avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors qu'elle n'empêche nullement le juge d'individualiser la peine d'amende par application des autres dispositions des lois coordonnées et des lois particulières en matière d'accises.

Le Conseil des ministres relève que la répression des infractions en matière de douanes et accises est marquée par une forte spécificité qui s'explique par l'histoire, mais surtout par le caractère à la fois particulier de cette délinquance menaçant les intérêts financiers de l'Etat et de l'Union européenne et difficile à saisir en raison des moyens frauduleux utilisés. Les caractéristiques propres à la fraude douanière ou accisienne ont nécessité un renforcement des pouvoirs de l'administration, tant au niveau de la recherche de l'infraction que de sa poursuite et de sa sanction.

Le Conseil des ministres relève que la Cour a admis, à de multiples reprises, cette spécificité et a estimé que des règles de procédure pénale, de répression et de recouvrement particulières au droit douanier et dérogatoires au droit pénal général étaient objectivement et raisonnablement justifiées. Une telle exception est amplement justifiée en ce qui concerne la disposition en cause. Le Conseil des ministres se fonde à cet égard sur l'arrêt de la Cour n° 181/2011 du 1er décembre 2011.

La règle de solidarité a pour but de faciliter le recouvrement de la sanction douanière ou accisienne auprès des condamnés présentant le même niveau d'implication et de responsabilité par rapport à l'infraction afin d'assurer la répression efficace de la fraude et de protéger les droits du Trésor.

Le Conseil des ministres relève enfin que la spécificité du droit pénal douanier et accisien n'exclut pas l'application des principes admis par le droit commun, comme il a déjà été précisé.

- B -

B.1. L'article 227, § 2, de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée par l'arrêté royal du 18 juillet 1977 (ci-après : « LGDA ») dispose :

« Les condamnations à l'amende et aux frais seront toujours prononcées solidairement contre les délinquants et les complices ».

B.2. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'à l'égard des prévenus, auteurs ou complices, auxquels il est reproché une infraction en matière de douanes et accises et qui sont sanctionnés par une peine d'amende, cette condamnation sera toujours prononcée

solidairement, alors que les prévenus, auteurs et complices auxquels il est reproché une infraction de droit commun et qui sont sanctionnés par une peine d'amende ne peuvent être condamnés solidairement mais se verront infliger une amende individualisée par le juge.

B.3. La condamnation solidaire à l'amende implique donc qu'une amende soit prononcée à l'égard des auteurs, des co-auteurs et des complices de l'infraction et que chacun d'eux puisse être contraint de payer la totalité de cette amende.

B.4. L'article 39 du Code pénal dispose :

« L'amende est prononcée individuellement contre chacun des condamnés à raison d'une même infraction ».

Cet article est l'application, en matière d'amende, du principe de l'individualité de la peine, selon lequel la peine est, en règle, individuelle et doit être prononcée contre chaque condamné.

B.5. La disposition en cause, qui déroge à ce principe, fait partie de la réglementation sur le recouvrement des droits de douane et d'accise, qui tend à lutter contre l'ampleur et la fréquence des fraudes en cette matière particulièrement technique, relative à des activités souvent transfrontalières et régie également par une abondante réglementation européenne. Le fait que le législateur ait dérogé au droit pénal commun dans cette matière spécifique n'est pas discriminatoire en soi.

Il convient toutefois de vérifier si la disposition en cause crée une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les personnes qui sont poursuivies pour des infractions à la LGDA et, d'autre part, les personnes qui sont poursuivies pour des infractions à d'autres dispositions répressives.

Afin de « prendre en compte un certain nombre d'arrêts de la Cour constitutionnelle » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2310/001, p. 13), le législateur, par l'article 45 de la loi du 21 décembre 2009 portant des dispositions fiscales et diverses, a

remplacé le montant fixe égal au « décuple des droits éludés », prévu dans l'article 27, alinéa 1er, de la loi du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées, par une amende comprise entre « cinq et dix fois les droits éludés », ce qui permet un échelonnement entre la peine maximale prévue auparavant, et une peine minimale.

En outre, par l'article 37 de la même loi, le législateur a inséré dans la LGDA un article 281-2 qui autorise le juge répressif à imposer, en cas de circonstances atténuantes, une amende inférieure au minimum légal.

Selon les travaux préparatoires de la loi du 21 décembre 2009, « seule l'introduction de nouvelles dispositions légales pour l'ensemble du droit douanier et accisien permettra au juge de tenir compte des circonstances atténuantes et de prononcer une amende entre un minimum et un maximum ».

Les travaux préparatoires poursuivent comme suit :

« Or il convient de sauvegarder la sécurité juridique et d'anticiper sur d'éventuels autres arrêts de la Cour constitutionnelle concernant d'autres dispositions pénales douanières et accisiennes qui n'ont pas encore fait l'objet d'une question préjudicielle.

Le projet a donc pour but de rétablir la constitutionnalité dans la mesure avancée par la Cour elle-même, de rencontrer le principe de proportionnalité des peines, tout en sauvegardant le caractère effectif et dissuasif du droit pénal douanier et accisien en général » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2310/001, p. 17).

« Concernant l'individualisation des amendes fixes, l'objectif est de permettre au juge de modérer l'amende qu'il prononce en fonction des circonstances de fait. La sévérité même des peines en matière de douanes et accises n'étant pas remise en cause par la Cour constitutionnelle, il a été décidé de considérer l'amende actuelle ' fixe ' comme un maximum et d'introduire un minimum de l'amende dans les articles concernés.

Le niveau de l'amende minimale doit être déterminé en tenant compte de la législation européenne qui impose aux Etats membres de prévoir des sanctions qui soient effectives, proportionnées et dissuasives et en même temps de nature à protéger les intérêts financiers de l'Union européenne et à lutter contre la fraude fiscale. [...]

[...]

La fourchette de l'amende à appliquer doit par conséquent être de nature, d'une part, à octroyer au juge une marge d'appréciation satisfaisante pour pouvoir prononcer une amende

proportionnelle à la gravité et l'importance de la fraude fiscale et les taxes éludées, et, d'autre part, à conférer à l'amende minimale son indispensable caractère effectif et dissuasif » (*ibid.*, pp. 18-19).

B.6. Avant la modification législative précitée, la condamnation solidaire au paiement de l'amende unique prononcée contre les contrevenants en matière de douanes et accises a pu être justifiée par le fait que cette amende « concerne le fait matériel de l'infraction et qu'elle a un caractère réel » (Cass., 8 novembre 2005, *Pas.*, 2005, n° 571).

Dès lors que, depuis cette modification législative, l'amende est prononcée dans le chef de chaque condamné de manière individualisée et que la solidarité prévue par la disposition en cause risque au contraire de lui faire supporter le poids de peines prononcées à charge d'autres condamnés, la différence de traitement en cause n'est pas raisonnablement justifiée.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 227, § 2, de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée par arrêté royal du 18 juillet 1977, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il dispose que les condamnations à l'amende sont toujours prononcées solidairement contre les délinquants et les complices.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 7 novembre 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels