

Numéro du rôle : 6287
Arrêt n° 127/2016 du 6 octobre 2016

## ARRET

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle et à l'article 283 de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée par arrêté royal du 18 juillet 1977, lus ou non en combinaison avec les articles 2, 569, 32°, 1017, 1018 et 1022 du Code judiciaire, posée par la Cour de cassation.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 3 novembre 2015 en cause de l'Etat belge contre la SA « Trimar », la SA « Mediterranean Shipping Company Belgium », la société de droit allemand « Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft KG » et la SA « Boeckmans België » et *vice versa*, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 10 novembre 2015, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 162*bis* du Code d'instruction criminelle et 283 de la LGDA, pris isolément ou lus en combinaison avec les articles 2, 569, 32°, 1017, 1018 et 1022 du Code judiciaire, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée en ce que, sans la moindre justification raisonnable, l'Etat belge qui succombe ne peut être condamné par le juge pénal qui, en vertu de l'article 283 de la LGDA, connaît de l'action fiscale, au paiement, au citoyen, de l'indemnité de procédure prévue par l'article 1022 du Code judiciaire, alors qu'il peut l'être lorsque la même contestation relative à l'application d'une loi d'impôt est tranchée devant le tribunal civil conformément aux articles 569, 32°, 1017 et 1018 du Code judiciaire ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Trimar », la SA « Mediterranean Shipping Company Belgium », la société de droit allemand « Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft KG » et la SA « Boeckmans België », assistées et représentées par Me P. Wouters, avocats à la Cour de cassation;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me G. de Foestraets, avocat à la Cour de cassation, et Me S. De Vleeschouwer, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 29 juin 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 13 juillet 2016 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 13 juillet 2016.

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*

Les sociétés parties au litige sont des agents maritimes poursuivis au pénal pour avoir éludé des droits à l'importation de biens. Par jugement du 28 novembre 2012, le Tribunal correctionnel d'Anvers les a acquittées. L'action fiscale de l'Administration des douanes et accises a été déclarée non fondée. Par arrêt du 26 février 2014, la Cour d'appel d'Anvers a confirmé la décision prise en première instance. Elle n'a toutefois accordé à

ces sociétés aucune indemnité de procédure à charge de l'Etat belge débouté. La Cour de cassation a rejeté le pourvoi en cassation formé par l'Etat belge. Avant de statuer sur le pourvoi en cassation formé par les sociétés concernées, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle reproduite plus haut.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Selon les sociétés concernées, la différence de traitement soumise à l'examen de la Cour découle du fait que la même action fiscale est jugée dans un cas par le juge civil et dans l'autre par le juge pénal. Dans le premier cas, le juge civil doit condamner l'administration déboutée au paiement d'une indemnité de procédure. Dans le second cas, le juge répressif ne peut condamner la même administration au paiement d'une indemnité de procédure. La différence de traitement ainsi créée entre des personnes ayant obtenu gain de cause ne serait pas raisonnablement justifiée. Il ressortirait de l'arrêt n° 174/2013 du 19 décembre 2013 que le choix de saisir le juge répressif plutôt que le juge civil n'a aucune incidence sur l'obligation, pour la partie succombante, de payer l'indemnité de procédure. Enfin, les sociétés concernées renvoient aux autres arrêts de la Cour qui traitent de l'indemnité de procédure (arrêts n°s 182/2008, 83/2011, 42/2013, 68/2015, 69/2015, 70/2015, 166/2015 et 170/2015).

A.2. Le Conseil des ministres rappelle que, dans son arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008, la Cour a jugé que le régime spécial de l'indemnité de procédure en matière pénale ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. L'application d'un régime spécifique, qui déroge au principe de la répétibilité des frais et honoraires d'avocat, serait également justifiée en cas de poursuite et de jugement, par le juge répressif, de délits en matière de douanes et accises, à la demande de l'Administration des douanes et accises. Comme le ministère public, cette administration est chargée, dans l'intérêt de la société, d'instruire et de poursuivre les infractions. A cet égard, le Conseil des ministres renvoie aux arrêts n°s 141/2000, 38/2002 et 108/2002. Le caractère spécifique du droit pénal des douanes et accises justifierait également la différence de traitement dénoncée. Bien que l'action fiscale soit distincte de l'action pénale, elle reste inscrite dans le contentieux pénal et fait partie du système spécifique visé par le législateur, en vue de combattre l'ampleur et la fréquence des fraudes dans cette matière particulièrement technique et souvent transfrontalière. Cette spécificité justifierait que le contribuable soit traité différemment, en ce qui concerne l'indemnité de procédure, selon que l'action en paiement de droits et accises a été intentée devant le juge répressif ou devant le juge civil.

- B -

B.1.1. Tout jugement définitif prononce, même d'office, la condamnation aux dépens contre la partie qui a succombé, à moins que des lois particulières n'en disposent autrement et sans préjudice de l'accord des parties que, le cas échéant, le jugement décrète (article 1017, alinéa 1er, du Code judiciaire).

Les dépens susdits comprennent notamment l'indemnité de procédure (article 1018, alinéa 1er, 6°, du même Code). L'indemnité de procédure est une intervention forfaitaire dans

les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause (article 1022, alinéa 1er, du même Code).

B.1.2. L'article 2 de la loi du 21 février 2010 modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162*bis* du Code d'instruction criminelle a inséré un alinéa dans l'article 1022 du Code judiciaire en vertu duquel aucune indemnité de procédure n'est due à charge de l'Etat lorsque le ministère public intervient par voie d'action dans les procédures civiles conformément à l'article 138*bis*, § 1er, du même Code ou lorsque l'auditorat du travail intente une action devant les juridictions du travail conformément à l'article 138*bis*, § 2, du même Code.

Cette loi n'est pas encore entrée en vigueur.

B.1.3. L'article 17 de la loi du 25 avril 2014 visant à corriger plusieurs lois réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution a complété le nouvel alinéa mentionné en B.1.2 en prévoyant qu'aucune indemnité de procédure n'est due à charge de l'Etat lorsqu'une personne morale de droit public agit dans l'intérêt général en tant que partie dans une procédure.

Par son arrêt n° 34/2016 du 3 mars 2016, la Cour a annulé cette disposition, avant qu'elle ne soit entrée en vigueur, en ce qu'elle viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.1.4. Les règles relatives à l'indemnité de procédure s'appliquent lorsque le tribunal de première instance connaît des contestations relatives à l'application d'une loi d'impôt (article 569, 32°, du Code judiciaire).

B.1.5. En vertu de l'article 280 de la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises (ci-après : la loi du 18 juillet 1977), « les causes purement civiles qui ne sont accompagnées d'aucune action en application d'emprisonnement, d'amende ou de confiscation, sont jugées suivant les règles prévues par le Code judiciaire en matière de compétence et de procédure ».

B.1.6. Lorsque le tribunal de première instance connaît d'un litige purement civil entre le contribuable et l'Administration des douanes et accises, le contribuable peut obtenir une indemnité de procédure lorsqu'il obtient gain de cause.

B.2.1. L'article 281, § 1er, de la loi du 18 juillet 1977 prévoit que toutes actions du chef de contraventions, fraudes ou délits, contre lesquels les lois en matière de douanes et accises prévoient des peines seront portées en première instance devant les tribunaux correctionnels, et, en cas d'appel, devant la cour d'appel du ressort, « pour y être instruites et jugées conformément au Code d'instruction criminelle ».

B.2.2. Lorsque les faits visés donnent également lieu à une action civile en paiement de droits ou accises, le juge répressif est, en vertu de l'article 283 de la loi du 18 juillet 1977, compétent pour connaître et juger tant de l'action pénale que de l'action civile.

L'article 283 de la loi du 18 juillet 1977 dispose :

« Lorsque les contraventions, fraudes, délits ou crimes dont il s'agit dans les articles 281 et 282 donnent lieu au paiement de droits ou accises, et par conséquent à une action civile, indépendamment de la poursuite d'une peine, le juge compétent soit criminel, soit correctionnel, connaîtra de l'affaire sous ce double rapport et jugera d'une et l'autre cause ».

Même lorsque la juridiction répressive acquitte le prévenu, elle doit statuer sur l'action civile en paiement des droits et accises portée devant elle en même temps que l'action publique.

B.2.3. Lorsque le juge répressif connaît de l'action civile, l'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle s'applique, lequel dispose :

« Tout jugement de condamnation rendu contre le prévenu et les personnes civilement responsables de l'infraction les condamnera envers la partie civile à l'indemnité de procédure visée à l'article 1022 du Code judiciaire.

La partie civile qui aura lancé une citation directe et qui succombera sera condamnée envers le prévenu ainsi qu'envers le civilement responsable à l'indemnité visée à l'article 1022 du Code judiciaire. L'indemnité sera liquidée par le jugement ».

Les articles pertinents de la loi précitée du 21 février 2010 n'étant pas encore entrés en vigueur, il n'y a pas lieu d'en tenir compte dans le cadre de la présente procédure.

B.2.4. En matière pénale, les règles relatives à l'indemnité de procédure s'appliquent uniquement dans les relations entre le prévenu et la partie civile.

L'indemnité ne concerne que l'action civile, soit l'action pour la réparation du dommage causé par une infraction. Cette indemnité est due à la partie qui obtient gain de cause.

B.2.5. Selon le juge *a quo*, l'action civile qui, dans le cas présent, coïncide avec l'action pénale, ne découle pas de l'infraction mais trouve son fondement direct dans la loi qui impose le paiement de droits. L'Administration des douanes et accises qui exerce cette action n'est donc pas une partie civile qui, sur la base de l'article 162*bis*, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle et de l'article 1022 du Code judiciaire, peut être condamnée au paiement d'une indemnité de procédure lorsqu'elle est déboutée de son action.

B.2.6. Il découle de ce qui précède que la personne à laquelle l'administration réclame des impôts peut obtenir une indemnité de procédure devant le juge civil si son recours est déclaré fondé (B.1.6), alors que la personne à laquelle les mêmes impôts sont réclamés sur la base de l'article 283 de la loi du 18 juillet 1977 ne peut obtenir une indemnité de procédure si le juge répressif déboute l'administration de son action fiscale (B.2.5).

Le juge *a quo* demande si cette différence de traitement viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3.1. Dans la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, le législateur a exclu par principe toute répétibilité des frais et honoraires d'avocat dans les relations entre le prévenu et le ministère public.

B.3.2. Par son arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008 concernant les recours en annulation de la loi du 21 avril 2007, la Cour a jugé que les différences fondamentales entre le ministère public, lequel est chargé, dans l'intérêt de la société, de la recherche et de la poursuite des infractions et exerce l'action publique, et la partie civile, qui défend son intérêt personnel, pouvaient justifier la non-application, à charge de l'Etat, du système d'indemnisation forfaitaire prévu par la loi du 21 avril 2007.

Le législateur a pu raisonnablement considérer qu'il ne convenait pas, en raison de la mission qui lui est dévolue, d'étendre au ministère public un système selon lequel une indemnité de procédure serait automatiquement due chaque fois que son action reste sans effet.

B.3.3. Par son arrêt n° 83/2011 du 18 mai 2011, la Cour a dit pour droit que l'article 1022 du Code judiciaire, avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2010, violait les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une indemnité de procédure pouvait être mise à charge de l'Etat belge lorsque l'auditorat du travail succombait dans son action intentée sur la base de l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire.

Le principe d'égalité et de non-discrimination exigeait, selon la Cour, que ces actions, qui sont intentées par un organe public au nom de l'intérêt général et en toute indépendance, soient traitées de la même manière que les actions pénales.

B.3.4. Un tel régime spécifique se justifie compte tenu, d'une part, de la nature particulière du contentieux pénal, qui a pour objet de poursuivre et de réprimer les infractions et qui ne vise ni à faire constater l'existence ou la violation d'un droit subjectif, ni à statuer,

en principe, sur la légalité d'un acte d'une autorité publique et eu égard, d'autre part, à la mission spécifique dévolue au ministère public ou à l'auditorat du travail en matière pénale - qui sont chargés d'exercer l'action publique au nom de la société.

Enfin, le ministère public et l'auditorat du travail qui, en matière de droit pénal social, assume les fonctions du ministère public (articles 145 et 152 du Code judiciaire) ou qui exerce devant le tribunal du travail l'action prévue par l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire qui s'apparente à l'action publique exercée par le ministère public devant les juridictions pénales puisqu'elle a pour objet de constater la commission d'une infraction, voient leurs fonctions consacrées et leur indépendance garantie à l'article 151, § 1er, de la Constitution.

B.3.5. Par ses arrêts n<sup>os</sup> 68/2015, 69/2015 et 70/2015 du 21 mai 2015, la Cour a reconsidéré, dans son ensemble, sa jurisprudence relative à la répétibilité des frais et honoraires d'avocat dans les litiges portés devant le juge civil et opposant une autorité publique agissant dans l'intérêt général à un particulier. En ce qui concerne les relations entre le prévenu et le ministère public, la Cour a en revanche réaffirmé son arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008, dans lequel elle a rejeté les recours en annulation de l'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle, inséré par la loi du 21 avril 2007, pour les motifs indiqués en B.3.4.

La Cour a limité l'exclusion de l'obligation pour la partie succombante de payer une indemnité de procédure aux relations entre le prévenu et le ministère public, d'une part, et à l'action de l'auditorat du travail intentée devant le tribunal du travail sur la base de l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire, d'autre part, étant donné que cette action s'apparente à l'action publique, puisqu'elle a pour objet de constater la commission d'une infraction et non d'obtenir simplement une réparation de nature civile et qu'elle éteint de surcroît l'action publique.

B.4.1. En adoptant le régime de recouvrement des droits de douane et d'accises, le législateur entendait instaurer un système spécifique de recherche et de poursuites pénales, en vue de combattre l'ampleur et la fréquence des fraudes dans cette matière particulièrement technique et transfrontalière, qui est désormais régie en grande partie par une abondante réglementation européenne.



B.4.2. Concernant l'exercice de l'action publique, le droit d'initiative de poursuivre les délits en matière de douanes et accises n'appartient pas au ministère public mais à l'Administration des douanes et accises (article 281 de la loi du 18 juillet 1977).

A cet égard, la distinction suivante doit être faite :

- l'administration exerce seule toute action publique du chef d'infractions douanières qui ne tend qu'à l'application de peines patrimoniales (amendes, confiscations, fermetures de fabriques ou usines); le ministère public doit toutefois être entendu (article 281, § 2, de la loi du 18 juillet 1977);

- en ce qui concerne les infractions douanières qui, outre des peines patrimoniales, sont punissables d'emprisonnement principal, l'action publique est exercée simultanément par l'administration et par le ministère public, le ministère public pouvant seul requérir la peine d'emprisonnement principal; le ministère public ne peut toutefois agir que lorsque l'administration a pris l'initiative d'intenter l'action (article 281, § 3, de la loi du 18 juillet 1977).

B.4.3. Il ressort de ces dispositions que l'Administration des douanes et accises a des pouvoirs étendus concernant l'exercice de l'action publique. Elle a le droit d'initiative en la matière, étant entendu que, le cas échéant, le ministère public doit être associé à l'exercice de l'action publique, soit par la remise d'un avis, soit pour requérir l'emprisonnement principal.

B.4.4. Pour établir si un tel régime est discriminatoire en ce que la personne à laquelle l'administration réclame des impôts ne peut obtenir, dans une procédure devant le juge répressif, aucune indemnité de procédure lorsque ce juge déboute l'administration de son action, alors que la personne à laquelle l'administration réclame des impôts dans une procédure devant le juge civil peut obtenir une indemnité de procédure si son recours est déclaré fondé, il convient d'examiner comment est garantie l'indépendance des magistrats du parquet, d'une part, et des fonctionnaires de l'administration, d'autre part.

B.5.1. A la différence des magistrats du siège, ceux du ministère public ne sont pas titulaires d'un pouvoir juridictionnel : ils remplissent les devoirs de leur office auprès des cours et tribunaux pour requérir une exacte application de la loi ainsi que pour défendre les exigences de l'ordre public et d'une bonne administration de la justice. La Constitution elle-même, en ses articles 40 et 153, contient les bases d'un statut et d'une organisation du ministère public. Ce statut et cette organisation sont notamment caractérisés par des relations de nature hiérarchique entre les magistrats du parquet.

B.5.2. En ce qui concerne les agents fédéraux, dont font partie les agents de l'Administration des douanes et accises, l'article 107, alinéa 2, de la Constitution dispose :

« [Le Roi] nomme aux emplois d'administration générale et de relation extérieure, sauf les exceptions établies par les lois ».

B.5.3. L'article 151, § 1er, alinéa 1er, deuxième phrase, de la Constitution dispose :

« Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite ».

En vertu de cette disposition, le ministère public bénéficie, en matière de poursuites individuelles, d'une indépendance qu'aucune disposition comparable ne garantit aux agents de l'administration. Il existe donc une différence entre les deux catégories d'agents chargés de poursuites pénales.

B.5.4. Par son arrêt n° 40/2000 du 6 avril 2000, la Cour a jugé que cette différence de statut entre les parties poursuivantes n'établit cependant pas, entre les personnes poursuivies, une différence de traitement injustifiée. Compte tenu de ce que les litiges sont tranchés par le juge pénal, qui offre toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité, il n'est pas manifestement disproportionné aux objectifs poursuivis, en raison de la spécificité de la matière, mentionnée en B.4.1, de confier les poursuites à une administration spécialisée, même si celle-ci n'a pas la même indépendance que le ministère public.

B.6. Il n'est dès lors pas sans justification raisonnable que le législateur ait exclu toute répétibilité des frais et honoraires d'avocat dans les relations entre le prévenu et l'Administration des douanes et accises, lorsque cette administration exerce dans une large mesure la fonction du ministère public.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle et l'article 283 de la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 6 octobre 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot