

Numéro du rôle : 6696
Arrêt n° 124/2018 du 4 octobre 2018

A R R E T

En cause : le recours en annulation du chapitre 3 du titre 3 de la loi-programme du 25 décembre 2016 (les articles 51 à 58 concernant l'amélioration du recouvrement des dettes de douanes et accises et des amendes pénales), introduit par la SA « ING Lease Belgium » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

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 27 juin 2017 et parvenue au greffe le 28 juin 2017, un recours en annulation du chapitre 3 du titre 3 de la loi-programme du 25 décembre 2016 (les articles 51 à 58 concernant l'amélioration du recouvrement des dettes de douanes et accises et des amendes pénales), publiée au *Moniteur belge* du 29 décembre 2016, deuxième édition, a été introduit par la SA « ING Lease Belgium », la SA « ES-Finance », la SA « Axus », la SA « D'Ieteren Lease », l'ASBL « Belgische Leasevereniging - Association Belge de Leasing » et l'ASBL « Renta », assistées et représentées par Me F. Vandendriessche et Me A. Peytchev, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par J. De Vleeschouwer, conseiller au SPF Finances, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 16 mai 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et P. Nihoul, 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 6 juin 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 6 juin 2018.

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. *En droit*

- A -

A.1. Les première, deuxième, troisième et quatrième parties requérantes sont des sociétés anonymes, plus précisément des sociétés de leasing. Les cinquième et sixième parties requérantes sont des ASBL qui regroupent des sociétés de leasing. Les articles 51 à 58 attaqués (chapitre 3, « Améliorer le recouvrement des dettes de douanes et accises et des amendes pénales ») de la loi-programme du 25 décembre 2016 permettent de saisir et de vendre la propriété des parties requérantes lorsque le preneur de leasing s'abstient de payer la somme d'argent dont il est redevable en vertu d'une dette fiscale certaine et exécutoire ou en vertu de toute décision pénale. De ce fait, leur situation juridique est affectée directement de manière défavorable, ce qui fait incontestablement apparaître que leur intérêt est certain, actuel et légitime.

A.2. Dans un premier moyen, les parties requérantes invoquent deux branches, l'une fondée sur la violation, par les articles 51 à 58 de la loi-programme du 25 décembre 2016, de l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (première branche du premier moyen) et l'autre fondée sur la violation de l'article 13 de la Constitution, combiné avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme (seconde branche du premier moyen), en combinaison ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.3.1. La première branche du premier moyen porte sur la violation potentielle du droit de propriété. Les parties requérantes estiment que les articles attaqués violent le droit de propriété en ce qu'il est question d'une expropriation illicite lorsque le propriétaire du véhicule doit payer une somme d'argent qui est en principe uniquement due par le titulaire de la plaque d'immatriculation. Tout véhicule peut, sans la moindre indemnité juste et préalable, être saisi et vendu au seul motif que le titulaire de la plaque d'immatriculation, même s'il n'est pas le propriétaire du véhicule concerné, s'abstient de payer une somme d'argent dont il est redevable. Par conséquent, il s'agit d'une expropriation illicite, à tout le moins d'une limitation illicite du droit de propriété du propriétaire du véhicule. Par ailleurs, le propriétaire du véhicule doit payer les frais de la saisie et il n'est nullement certain qu'en tant qu'ancien propriétaire, celui-ci puisse récupérer un éventuel surplus de son bien qui est vendu.

A.3.2. Le Conseil des ministres se réfère à l'article 1, deuxième alinéa, du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et estime que cette disposition n'affecte nullement le droit d'un État de mettre en vigueur les lois qu'il juge 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. Toute ingérence dans le droit de propriété doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la protection du droit au respect des biens.

Selon le Conseil des ministres, les dispositions attaquées poursuivent un juste équilibre, compte tenu de la spécificité des contrats de leasing, qui cèdent à un tiers le droit au respect des biens. Par ailleurs, les sociétés de leasing ne seraient pas confrontées aux conséquences de la responsabilité liée à la plaque d'immatriculation si elles choisissaient d'immatriculer le véhicule à leur nom au lieu du nom du preneur de leasing. Selon le Conseil des ministres, la situation évoquée par les parties requérantes se présente dès lors uniquement si le véhicule est immatriculé au nom du preneur de leasing. En outre, l'article 55, alinéa 2, de la loi-programme du 25 décembre 2016 prévoit qu'un éventuel surplus doit effectivement, après la vente du véhicule, être remboursé au titulaire de la plaque d'immatriculation ou à l'ancien propriétaire du véhicule.

Compte tenu des articles 7 et 8 de la loi hypothécaire du 16 décembre 1851, il existe, selon le Conseil des ministres, un rapport raisonnable et proportionné entre l'infraction pénale ou les dettes de douanes et accises et la saisie et la vente du véhicule concerné. En effet, l'article 7 prévoit que quiconque est obligé personnellement est tenu de remplir ses engagements sur tous ses biens et l'article 8 prévoit que les biens du débiteur sont le gage commun de ses créanciers. Par ailleurs, un lien entre les biens saisis et l'origine des dettes n'est pas nécessaire.

A.3.3. Selon les parties requérantes, la thèse défendue par le Conseil des ministres n'affecte en rien le fondement de la première branche du premier moyen. En effet, il n'est pas question d'un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général et la protection du droit de propriété. Le Conseil des ministres ne démontre pas le contraire. Même si le titulaire de la plaque d'immatriculation remet dans les délais l'avis de saisie au propriétaire du véhicule, ce dernier ne reçoit aucune indemnisation pour la vente forcée de son véhicule.

Il n'est pas davantage établi que le propriétaire du véhicule, par application de l'article 55, alinéa 2, de la loi-programme du 25 décembre 2016, récupérera l'éventuel surplus de la vente.

Les parties requérantes ajoutent que le Conseil des ministres ne peut, en la matière, se référer aux articles 7 et 8 de la loi hypothécaire pour démontrer qu'un lien entre le fait générateur de l'amende et les biens saisis n'est pas nécessaire. En effet, le Conseil des ministres fait abstraction du fait que les dispositions attaquées dérogent

au droit commun. La possibilité d'immatriculer le véhicule au nom de la société de leasing constitue également, dans la pratique, une option tout à fait irréaliste et contre-productive qui implique de nombreuses difficultés économiques et pratiques.

A.3.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres souligne que le propriétaire du véhicule peut contester la saisie par la procédure de revendication et préserver ainsi son droit de propriété. Par ailleurs, conformément à l'article 53, alinéa 4, de la loi-programme du 25 décembre 2016, le propriétaire du véhicule peut récupérer la valeur résiduelle après la vente, étant donné qu'il a le droit de tenir le titulaire de la plaque d'immatriculation pour responsable de tous les dommages qui en découlent.

A.4.1. Dans la seconde branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées de la loi-programme du 25 décembre 2016 violent le droit des propriétaires d'un véhicule d'avoir accès à un juge, en ce que la saisie et la vente du véhicule ont lieu sans l'intervention d'un juge et en ce qu'il n'existe aucune garantie procédurale de nature à protéger le droit de propriété (seconde branche du premier moyen).

La saisie et la vente du véhicule interviennent immédiatement et sans la moindre intervention juridictionnelle. Le propriétaire d'un véhicule qui est de bonne foi ne dispose d'aucune garantie procédurale pour protéger son droit de propriété. Il s'agit là d'une violation du droit du propriétaire d'un véhicule d'avoir accès à un juge. Cette atteinte portée au droit d'accès au juge n'est pas justifiée de manière raisonnable et proportionnée à la lumière du but d'intérêt général. Par ailleurs, la société de leasing n'est pas directement informée de la saisie du véhicule. Les dispositions attaquées de la loi-programme du 25 décembre 2016 ne remédient nullement à l'existence et à l'ampleur des frais de remorquage et de stockage, et ces frais ne sont pas de nature à justifier la saisie et la vente dans les dix jours, sans intervention judiciaire et sans notification directe au propriétaire du véhicule.

A.4.2. Le Conseil des ministres fait valoir que les dispositions attaquées de la loi-programme du 25 décembre 2016 ne dérogent pas au droit commun des saisies, ce qui implique que le propriétaire d'un véhicule peut invoquer le droit commun des saisies pour contester en droit une saisie. Par conséquent, selon le Conseil des ministres, la société de leasing peut utilement intenter une action en revendication sur la base de l'article 1514 du Code judiciaire afin de préserver son droit de propriété. Par ailleurs, l'article 53, alinéa 4, de la loi-programme du 25 décembre 2016 prévoit expressément que le propriétaire du véhicule peut, en cas de vente effective du véhicule, exercer une action récursoire pour les dettes du titulaire de la plaque d'immatriculation.

Pour le surplus, le Conseil des ministres relève que l'ancienne validation préalable du juge des saisies se limitait dans la pratique à vérifier qui était le propriétaire juridique du véhicule, ce qui était impossible sur la base de la plaque d'immatriculation du véhicule. En raison de l'instauration de la responsabilité liée à la plaque d'immatriculation et de la suppression parallèle de l'exigence que le débiteur saisi soit le propriétaire du véhicule, ce contrôle préalable devient superflu.

Le Conseil des ministres justifie le raccourcissement du délai de trente à dix jours par le constat que cette période supplémentaire impliquait des frais de stockage considérables et que ces frais n'étaient, pour les anciens véhicules, plus proportionnés au prix de vente. Par ailleurs, le contrevenant est obligé de payer ses amendes pénales dans les délais et il est informé à plusieurs reprises de l'existence de l'amende à acquitter; il a suffisamment de temps pour payer ses dettes. En outre, la saisie immédiate et la vente éventuelle du véhicule dix jours après la saisie peuvent être justifiées compte tenu des obligations de droit européen.

A.4.3. Selon les parties requérantes, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, le propriétaire du véhicule ne dispose d'aucune garantie procédurale. Selon elles, les dispositions attaquées de la loi-programme du 25 décembre 2016 dérogent de façon substantielle au droit commun des saisies en ce qu'elles se fondent sur une prémisse tout à fait contraire en autorisant qu'une saisie soit pratiquée sur le bien du propriétaire du véhicule, alors que c'est le titulaire de la plaque d'immatriculation qui est le débiteur des sommes d'argent impayées. Il s'ensuit que le propriétaire du véhicule n'est nullement en mesure d'intenter une action en revendication. En effet, il s'agit d'un régime dérogatoire au droit commun des saisies, impliquant que le régime spécial *primera (lex specialis derogat legi generali)*.

En outre, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, le propriétaire du véhicule ne dispose pas d'un droit d'action récursoire. L'article 53, alinéa 4, de la loi-programme du 25 décembre 2016, qui est attaqué, ne confère aucun droit subjectif à une juste et préalable indemnisation ou un quelconque droit d'action récursoire à l'encontre du titulaire de la plaque d'immatriculation. Un objectif purement budgétaire ou pratique poursuivi par le législateur ne saurait justifier l'absence totale d'une quelconque garantie procédurale.

Les parties requérantes soulignent ensuite que le raccourcissement du délai de trente à dix jours n'est pas justifiable. Les frais de remorquage sont des frais constants. La diminution potentielle des frais de stockage est sans commune mesure avec l'impact substantiel qu'a cette réduction du délai sur le statut juridique du propriétaire du véhicule. Par ailleurs, le délai de dix jours commence déjà à courir à la date à laquelle le titulaire de la plaque d'immatriculation reçoit l'avis de saisie, qui n'est pas directement notifié au propriétaire du véhicule. Le propriétaire du véhicule est donc tout à fait dépendant du comportement du titulaire de la plaque d'immatriculation, qui est en principe uniquement tenu de transmettre « immédiatement » cet avis au propriétaire du véhicule. De ce fait, le propriétaire du véhicule n'est pas certain qu'il sera informé ou qu'il le sera à un moment où il aura encore suffisamment de temps pour intenter une éventuelle action en revendication.

En ce qui concerne les sommations antérieures adressées au contrevenant, les parties requérantes soulignent que ces sommations s'inscrivent uniquement dans le cadre des relations entre, d'une part, l'État belge, et, d'autre part, le titulaire de la plaque d'immatriculation qui reste en défaut, ce qui n'est pas opposable au propriétaire du véhicule.

A.4.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres répète qu'il est possible d'exercer une action en revendication. En outre, le délai de dix jours est raisonnable, vu que l'action en revendication est simple à intenter. Il peut être attendu de la part d'une société de leasing qu'elle s'organise de manière à pouvoir démontrer assez vite la propriété du véhicule et à pouvoir engager une procédure.

A.5. Dans un second moyen, les parties requérantes invoquent la violation, par les dispositions attaquées, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui est relatif au principe fondamental de la personnalité de la peine et au principe de la sécurité juridique et de la confiance. Les dispositions attaquées de la loi-programme du 25 décembre 2016 établissent une différence de traitement injustifiée entre les propriétaires de véhicules et les propriétaires d'autres biens dont la propriété est saisie et vendue en vertu du droit commun des saisies (première branche du second moyen) ainsi qu'entre les donneurs en leasing de véhicules qui doivent, en vertu des dispositions attaquées, répondre des conséquences civiles de la responsabilité pénale personnelle des titulaires de la plaque d'immatriculation et les donneurs en leasing d'autres biens (deuxième branche du second moyen).

A.6.1. Dans la première branche du second moyen, les parties requérantes font valoir qu'il est établi une différence de traitement illicite, entre, d'une part, les propriétaires de véhicules qui relèvent du champ d'application des dispositions attaquées et, d'autre part, les propriétaires d'autres biens dont la propriété est saisie et vendue en vertu du droit commun des saisies. Le régime attaqué déroge substantiellement à la procédure du droit commun des saisies et la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiable, compte tenu de l'objectif d'intérêt général poursuivi par les dispositions attaquées, à savoir améliorer le recouvrement des dettes de douanes et accises et des amendes pénales.

En outre, l'extension du champ d'application *ratione materiae* à toutes les sommes d'argent dans toutes les décisions pénales coulées en force de chose jugée a pour conséquence qu'il n'existe pas de rapport raisonnable et proportionné entre, d'une part, le fait générateur de l'amende pénale et, d'autre part, la saisie et la vente du véhicule. Selon les parties requérantes, il en va de même pour l'extension à toutes les dettes de douanes et accises certaines et exécutoires.

Enfin, les parties requérantes observent que les dispositions attaquées ne précisent pas les modalités de la vente. Elles n'aperçoivent pas comment se déroulera la vente et ne savent pas si le véhicule sera effectivement vendu au prix le plus avantageux.

A.6.2. Le Conseil des ministres estime qu'il n'y a pas de différence de traitement illicite, vu que les dispositions attaquées tiennent compte, d'une part, des missions de contrôle spécifiques accomplies sur la voie publique par les agents des douanes et, d'autre part, du caractère spécifique du leasing de véhicules. Lors d'un contrôle routier, seuls des véhicules sont saisis, pas d'autres biens. Les dispositions attaquées ne portent pas davantage atteinte au droit commun, ce qui implique que la société de leasing a la possibilité de s'opposer à la vente du véhicule concerné et d'entamer une procédure de revendication.

Le Conseil des ministres conclut que les différences entre les dispositions attaquées et le droit commun des saisies sont justifiées à la lumière des objectifs de l'intérêt général. Il n'y a pas lieu de croire que l'État belge ne vendra pas le véhicule au plus offrant et l'article 55 de la loi-programme du 25 décembre 2016 prévoit le remboursement d'un éventuel surplus du prix de vente à l'ancien propriétaire du véhicule.

A.6.3. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, les parties requérantes estiment qu'il existe une différence de traitement illicite entre, d'une part, les propriétaires d'un véhicule, le cas échéant les sociétés de leasing, dont la propriété est saisie et vendue et, d'autre part, les propriétaires, le cas échéant les sociétés de leasing, d'autres biens dont la propriété est saisie et vendue en vertu du droit commun des saisies. C'est en effet exclusivement la qualité de propriétaire qui importe pour savoir si les dispositions attaquées sont conformes à la Constitution. La loi-programme du 25 décembre 2016 contient, de fait, un régime spécial établissant une différence de traitement entre deux catégories de propriétaires - en violation du droit de propriété et du droit des propriétaires du véhicule d'avoir accès au juge. Les parties requérantes se réfèrent ici par exemple aux chevaux et aux drones qui se trouvent eux aussi sur la voie publique et font dès lors l'objet d'un « contrôle sur la voie publique » au sens de l'article 52 de la loi-programme attaquée. Par ailleurs, la différence n'est pas raisonnablement justifiée à la lumière de l'objectif poursuivi par les dispositions attaquées. Le régime de la responsabilité liée à la plaque d'immatriculation ne saurait justifier l'absence d'une quelconque intervention judiciaire du juge des saisies et les dispositions attaquées dérogent de manière substantielle au droit commun.

Enfin, les parties requérantes maintiennent que l'article 55, alinéa 2, de la loi-programme attaquée du 25 décembre 2016 ne garantit nullement que le propriétaire du véhicule récupérera effectivement un éventuel surplus de la vente, ni que le véhicule sera vendu au prix le plus avantageux.

A.6.4. Le Conseil des ministres estime que la comparaison avec les chevaux et drones n'est pas sérieuse. Les articles attaqués s'inscrivent dans le cadre de la mission spécifique de contrôle des agents des douanes sur la voie publique. Les drones ne sont pas des moyens de transport et les chevaux n'ont pas de plaque d'immatriculation physique comparable à la plaque d'immatriculation d'un véhicule automobile.

A.7.1. Selon les parties requérantes, la seconde branche du second moyen porte sur une différence de traitement illicite entre, d'une part, les propriétaires d'un véhicule qui doivent, en vertu de la loi attaquée, répondre des conséquences civiles de la responsabilité pénale personnelle des titulaires d'une plaque d'immatriculation et, d'autre part, les propriétaires d'autres biens qui mettent ces biens à disposition, sur la base d'un contrat de leasing, des utilisateurs de ceux-ci et qui ne doivent pas répondre des conséquences civiles de la responsabilité pénale personnelle des titulaires d'une plaque d'immatriculation. Par conséquent, les dispositions attaquées sont contraires au principe fondamental de la personnalité de la peine.

A.7.2. Le Conseil des ministres relève que la responsabilité liée à la plaque d'immatriculation qui a été instaurée n'a pas pour conséquence que la société de leasing doit répondre des conséquences civiles d'une sanction infligée au preneur de leasing. En effet, il n'est pas porté atteinte au droit commun, ce qui signifie que la société de leasing dispose toujours de la possibilité de s'opposer à la vente du véhicule et de revendiquer le véhicule. Par conséquent, il n'y a pas de différence de traitement. Même en cas de vente effective du véhicule, la société de leasing ne doit toujours pas répondre des conséquences civiles, vu que le preneur de leasing devra, le cas échéant, indemniser la société de leasing.

Enfin, les sociétés de leasing sont libres d'immatriculer les véhicules à leur propre nom, de sorte que, sur la base des dispositions attaquées de la loi-programme du 25 décembre 2016, ces véhicules ne pourront être saisis ou vendus pour payer les dettes du preneur de leasing.

A.7.3. Selon les parties requérantes, étant donné que les articles attaqués de la loi-programme du 25 décembre 2016 dérogent au droit commun (des saisies), le propriétaire du véhicule ne peut utilement intenter une action en revendication afin de préserver son droit de propriété. Par ailleurs, le propriétaire du véhicule ne dispose nullement d'un droit subjectif quelconque à une indemnisation à charge du titulaire de la plaque d'immatriculation.

A.7.4. Le Conseil des ministres répète que les dispositions attaquées de la loi-programme du 25 décembre 2016 n'empêchent nullement l'intentement d'une action en revendication et que l'article 53, alinéa 4, prévoit une indemnisation.

- B -

B.1.1. Les parties requérantes poursuivent l'annulation du chapitre 3 (« Améliorer le recouvrement des dettes de douanes et accises et des amendes pénales ») du titre 3 de la loi-programme du 25 décembre 2016. Les dispositions attaquées visent à étendre le champ d'application de la loi du 17 juin 2013 « portant une meilleure perception d'amendes pénales » (ci-après : la loi du 17 juin 2013, abrogée par l'article 56 attaqué) et à modifier la procédure.

B.1.2. Le chapitre 3 précité contient les articles 51 à 58 et dispose :

« Art. 51. Pour l'application du présent chapitre, on entend par sommes d'argent :

1° toutes les dettes certaines et exécutoires de douanes et accises;

2° toutes les sommes d'argent ayant été imposées dans un ordre de paiement devenu exécutoire tel que visé à l'article 65/1, § 1, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière ou dans une décision pénale coulée en force de chose jugée.

Art. 52. Si lors d'un contrôle sur la voie publique par des fonctionnaires de l'Administration Générale des Douanes et Accises, le non-paiement de sommes d'argent visées à l'article 51 est constaté à charge du propriétaire du véhicule ou à charge de la personne mentionnée comme titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule, le conducteur doit acquitter les sommes d'argent entre les mains de ces fonctionnaires au moment de la constatation.

Les fonctionnaires visés à l'alinéa premier sont compétents pour identifier le conducteur du véhicule, compte tenu des objectifs du présent chapitre.

Art. 53. En cas de non-paiement des sommes d'argent visées à l'article 51, le véhicule peut être saisi par les fonctionnaires de l'Administration Générale des Douanes et Accises.

L'avis de saisie est envoyé dans les deux jours ouvrables à l'adresse du titulaire mentionné sur le certificat d'immatriculation. Si le conducteur est le titulaire de la plaque d'immatriculation, l'avis de saisie peut lui être immédiatement remis.

L'avis de saisie est considéré comme étant réceptionné par le titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule le troisième jour ouvrable après son envoi.

Le titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule est tenu de transférer immédiatement l'avis de saisie au propriétaire du véhicule et est, à l'égard de ce propriétaire, responsable de tout dommage causé par le non-respect ou le non-respect dans les délais de cette obligation.

L'avis de saisie, original et copie, est conforme au modèle figurant à l'annexe.

Le véhicule est saisi aux frais et risques du propriétaire ou de la personne qui est mentionnée comme titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule.

La saisie est levée au plus tôt le jour du paiement complet des sommes d'argent visées à l'article 51, augmentées, des frais de saisie y compris les frais de remorquage et les frais de stockage du véhicule, au receveur compétent.

Art. 54. Si les sommes d'argent et les frais ne sont pas payés dans les dix jours ouvrables après la date de remise ou de réception de l'avis de saisie au receveur compétent, celui-ci peut procéder à la vente du véhicule.

Art. 55. L'imputation au produit de la vente du véhicule se fait en premier lieu sur les dettes de douane, ensuite sur les frais de vente et les frais de saisie, puis les dettes d'accises et enfin sur les sommes d'argent visées à l'article 51, 2°, sans préjudice de l'application de l'article 49, alinéa 2, du Code pénal et de l'article 29, dernier alinéa, de la loi du 1er août 1985 contenant des dispositions fiscales et autres.

Un éventuel surplus est remboursé au titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule ou à l'ancien propriétaire du véhicule.

Art. 56. La loi du 17 juin 2013 portant une meilleure perception des amendes pénales est abrogée.

Art. 57. Si, avant l'entrée en vigueur du présent chapitre, un véhicule est immobilisé conformément à l'article 2, § 2, de la loi du 17 juin 2013 portant une meilleure perception des amendes pénales, la procédure sera traitée conformément aux dispositions applicables au moment de cette immobilisation.

Art. 58. Le présent chapitre entre en vigueur le 1er janvier 2017 ».

B.2.1. Comme l'indique le titre du chapitre 3 attaqué, les dispositions attaquées visent à améliorer le recouvrement des dettes certaines et exécutoires de douanes et accises et des amendes pénales. Les travaux préparatoires indiquent :

« [Les] fonctionnaires de l'Administration Générale des Douanes et Accises qui, lors d'un contrôle sur la voie publique, détectent un véhicule dont le propriétaire ou le titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule est redevable d'amendes pénales et de dettes de douanes et accises [se voient offrir] la possibilité de saisir ce véhicule sans devoir demander d'abord à cet effet l'autorisation du juge des saisies.

La procédure d'immobilisation telle que prévue par la loi du 17 juin 2013 est relativement lourde et peut entraîner des frais de remorquage et de stockage élevés. Il convient dès lors que les fonctionnaires de l'Administration Générale des Douanes et Accises puissent procéder immédiatement à la saisie du véhicule. Lorsque les dettes ne sont pas ensuite payées dans un certain délai, le receveur compétent peut procéder à la vente du véhicule » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2208/001, p. 35).

B.2.2. Les articles attaqués de la loi-programme du 25 décembre 2016 réforment de manière fondamentale la loi du 17 juin 2013.

En premier lieu, le champ d'application *ratione materiae* est étendu à toutes les dettes de douanes et accises certaines et exécutoires et à toutes les sommes d'argent ayant été imposées dans un ordre de paiement devenu exécutoire tel qu'il est visé par l'article 65/1, § 1er, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière ou dans une décision pénale coulée en force de chose jugée (article 51).

Ensuite, le champ d'application *ratione personae* est étendu en introduisant « une forme de principe de responsabilité liée à la plaque d'immatriculation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2208/001, p. 36). En conséquence, le champ d'application de la loi n'est plus limité au propriétaire d'un véhicule qui est débiteur de sommes d'argent impayées mais il est étendu au titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule (article 52).

En outre, l'article 53 de la loi-programme du 25 décembre 2016 prévoit, en cas de non-paiement immédiat des sommes d'argent dues, la saisie du véhicule, contrairement à l'ancienne législation selon laquelle le véhicule était immobilisé. Cette saisie ne peut être

levée au plus tôt que le jour du paiement complet des sommes d'argent dues, majorées des frais de saisie.

En vertu de l'article 54, si les sommes d'argent dues ne sont pas payées dans les dix jours ouvrables suivant la date de remise ou de réception de l'avis de saisie, le receveur compétent peut procéder à la vente du véhicule sans aucune intervention d'un juge. Le produit de la vente du véhicule permet d'acquitter, en premier lieu, les dettes de douanes, ensuite les frais de vente et les frais de saisie, puis les dettes d'accises et enfin les sommes d'argent, sans préjudice de l'application de l'article 49, alinéa 2, du Code pénal et de l'article 29, dernier alinéa, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres. L'éventuel surplus est remboursé au titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule ou à l'ancien propriétaire de celui-ci (article 55).

L'article 56 de la loi-programme abroge la loi du 17 juin 2013. L'article 57 règle la procédure applicable au véhicule qui était déjà immobilisé avant l'entrée en vigueur du chapitre 3 du titre 3 de la loi-programme du 25 décembre 2016 et l'article 58 dispose que le chapitre en question entre en vigueur le 1er janvier 2017.

B.3. Les griefs invoqués par les parties requérantes concernent seulement la situation dans laquelle le débiteur des dettes visées par le chapitre 3 du titre 3 de la loi-programme du 25 décembre 2016 n'est pas propriétaire du véhicule dont il est titulaire de la plaque d'immatriculation.

B.4. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (première branche du premier moyen), et de l'article 13 de la Constitution, combiné avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (seconde branche du premier moyen), en combinaison ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5. Dans la seconde branche du premier moyen, les parties requérantes allèguent que les dispositions attaquées de la loi-programme du 25 décembre 2016 violent le droit des propriétaires d'un véhicule d'avoir accès à un juge, en ce que la saisie et la vente du véhicule ont lieu sans l'intervention d'un juge et en ce qu'il n'existe aucune garantie procédurale de nature à protéger le droit de propriété.

B.6.1. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Ce droit est également garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 14, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par un principe général de droit.

B.6.2. Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect du droit à un procès équitable, assure aux justiciables un traitement de leur cause par une juridiction indépendante et impartiale qui a pleine juridiction pour examiner leurs griefs.

B.6.3. Conformément à une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme (grande chambre, 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, § 77), le droit d'accès à un juge doit être « concret et effectif » et non théorique et illusoire :

« Cette remarque vaut en particulier pour les garanties prévues par l'article 6, vu la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique (*Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, § 45, CEDH 2001-VIII, et *Paroisse Gréco-Catholique Lupeni et autres*, précité, § 86) ».

Pour que le droit d'accès à un juge puisse être qualifié d'effectif, le justiciable doit disposer d'une « possibilité claire et concrète de contester un acte constituant une ingérence dans ses droits » (CEDH, 4 décembre 1995, *Bellet c. France*, § 36) :

« Le fait d'avoir pu emprunter les voies de recours internes mais seulement pour entendre déclarer ses actions irrecevables par le jeu de la loi ne satisfait pas toujours aux impératifs de l'article 6 par. 1 [...] : encore faut-il que le degré d'accès procuré par la législation nationale suffise pour assurer à l'individu le 'droit à un tribunal' eu égard au principe de la prééminence du droit dans une société démocratique. L'effectivité du droit d'accès demande

qu'un individu jouisse d'une possibilité claire et concrète de contester un acte constituant une ingérence dans ses droits (voir l'arrêt *de Geouffre de la Pradelle* précité, p. 43, par. 34) ».

B.7.1. En premier lieu, il ressort des dispositions attaquées que les fonctionnaires de l'Administration Générale des Douanes et Accises ne sont pas tenus à un devoir d'enquête leur imposant de vérifier si le débiteur des sommes d'argent est réellement le propriétaire du véhicule saisi.

Plus encore, les dispositions attaquées instaurent expressément une forme de responsabilité liée à la qualité de titulaire de la plaque d'immatriculation, afin d'améliorer le recouvrement des dettes de douanes et accises ainsi que des amendes pénales.

Le constat que les sociétés de leasing auraient éventuellement le libre choix de faire immatriculer à leur nom le véhicule donné en leasing afin d'éviter qu'une saisie frappe leur propriété n'y change rien. Les frais opérationnels, administratifs et fiscaux substantiellement plus élevés qu'emporterait une immatriculation au nom de la société de leasing limitent de façon substantielle ce « libre choix ».

B.7.2. Même s'il était admis que le propriétaire du véhicule pourrait introduire une action en revendication devant le juge des saisies (article 1514 du Code judiciaire), ce qui contraindrait tout tiers détenteur à une renonciation au profit du propriétaire réel (Cass. 3 mai 1996, RG C.95.0016.F), le juge des saisies pourrait seulement constater que la saisie opérée par les fonctionnaires de l'Administration Générale des Douanes et Accises s'est effectuée conformément au pouvoir qui leur est accordé en vertu des dispositions attaquées. En effet, l'État belge est habilité à opérer une saisie sur le véhicule du donneur de leasing, et ce indépendamment du constat que ce n'est pas le propriétaire du véhicule mais le titulaire de la plaque d'immatriculation qui est débiteur des sommes d'argent concernées.

La faculté de recours devant le juge des saisies ne produit par conséquent aucun effet utile pour le donneur de leasing et ne peut donc pas être considérée comme étant « concrète et effective ».

B.7.3. De même, la faculté pour le donneur de leasing d'exiger, en vertu de l'article 1382 du Code civil, un dédommagement du titulaire de la plaque d'immatriculation ne remédie pas au défaut d'accès à un juge. Non seulement une telle action requiert une procédure séparée, mais le donneur de leasing n'est pas non plus autorisé à agir contre la saisie et l'éventuelle vente consécutive de son véhicule.

B.8. Etant donné qu'il n'existe pour le donneur de leasing aucun recours concret et effectif devant un juge indépendant et impartial pour s'opposer à la saisie et à l'éventuelle vente consécutive de son véhicule, le premier moyen, en sa seconde branche, est fondé et les dispositions attaquées doivent être annulées.

B.9. Il n'y a pas lieu d'examiner la première branche du premier moyen et le second moyen, étant donné que cet examen ne saurait aboutir à une annulation plus étendue.

Par ces motifs,

la Cour

annule les articles 51 à 58 de la loi-programme du 25 décembre 2016, en ce qu'ils autorisent les fonctionnaires de l'Administration Générale des Douanes et Accises à procéder à la saisie d'un véhicule dont le titulaire de la plaque d'immatriculation n'est pas le propriétaire.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 4 octobre 2018.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen