



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 61/2022
du 5 mai 2022
Numéro du rôle : 7496**

En cause : les questions préjudicielles relatives aux articles 29, 31, § 3, 45, alinéa 2, et 47 de la loi du 27 avril 2018 « sur la police des chemins de fer », posées par le Tribunal de police du Hainaut, division de Charleroi.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters et E. Bribosia, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de la juge émérite R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par jugement du 5 janvier 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 19 janvier 2021, le Tribunal de police du Hainaut, division de Charleroi, a posé les cinq questions préjudicielles suivantes, dont la troisième, la quatrième et la cinquième ont été reformulées par la Cour, par ordonnance du 27 janvier 2021 :

« 1. L'article 31 § 3 de la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lu ou non en combinaison avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il ne soumet pas l'application d'une amende administrative majorée à un montant de 500,00 euros à l'existence d'une amende administrative préalable définitive, c'est-à-dire qui ne fait plus l'objet ou n'est plus susceptible d'un recours ?

2. Les articles 29 et 47 de la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer violent-ils ou non les articles 10 et 11 de la Constitution, lu ou non en combinaison avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, interprétés en ce sens que le juge saisi d'un recours à l'encontre d'une sanction administrative ne peut

réduire une amende administrative à un montant inférieur au montant fixé par la loi pour tenir compte de circonstances atténuantes ?

3. L'article 45, alinéa 2, de la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lu ou non en combinaison avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 16 de la Constitution, l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et/ou l'article 4.1 du Protocole n° 7 additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, interprété en ce sens qu'il s'applique uniquement à des infractions de nature différente commises le même jour à l'occasion d'un même fait ?

L'article 45, alinéa 2, de la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant, en combinaison avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 16 de la Constitution, l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et/ou l'article 4.1 du Protocole n° 7 additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, interprété en ce sens qu'il peut s'appliquer à des infractions de même nature ou de nature différente, que ces infractions aient été commises à la même date ou à des dates différentes ?

4. Les articles 29 et 47 de la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer violent-ils ou non les articles 10 et 11 de la Constitution, lu ou non en combinaison avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, interprétés en ce sens que le juge saisi d'un recours à l'encontre d'une sanction administrative prononcée à l'égard de l'auteur d'une infraction à cette loi ne peut lui accorder une suspension du prononcé, alors que le juge pénal dispose de cette faculté lorsqu'il statue sur les poursuites pénales engagées pour des faits infractionnels similaires ou identiques ?

5. Les articles 29 et 47 de la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer violent-ils ou non les articles 10 et 11 de la Constitution, lu ou non en combinaison avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, interprétés en ce sens que le juge saisi d'un recours à l'encontre d'une sanction administrative prononcée à l'égard de l'auteur d'une infraction à cette loi ne peut lui accorder un sursis, alors que le juge pénal dispose de cette faculté lorsqu'il statue sur les poursuites pénales engagées pour des faits infractionnels similaires ou identiques ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA de droit public « Société Nationale des Chemins de fer Belges » (SNCB), assistée et représentée par Me G. Kuyper, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Jacobowitz et Me C. Caillet, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 8 décembre 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs M. Pâques et D. Pieters, 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 22 décembre 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 22 décembre 2021.

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*

À onze reprises entre le 8 novembre 2018 et le 6 février 2019, N.F. a voyagé à bord de trains de la SA de droit public « Société nationale des chemins de fer belges » (ci-après : la SNCB) sans disposer d'un titre de transport valable. Faute d'avoir payé le tarif à bord du véhicule, il a été invité à payer la somme forfaitaire de 75 euros par trajet effectué sans titre de transport.

Entre le 6 février 2019 et le 25 février 2019, des constats d'infraction sont établis pour sept des faits précités.

Entre le 12 et le 25 février 2019, l'agent sanctionnateur de la SNCB notifie ces constats d'infraction à N.F. et l'informe de sa décision d'entamer la procédure de sanction administrative.

Le 26 février 2019, N.F. sollicite un plan de paiement pour les onze indemnités forfaitaires dont il doit s'acquitter.

Le 1er mars 2019, la SNCB marque son accord pour un plan de paiement relatif aux quatre infractions pour lesquelles la procédure de sanction administrative n'a pas été entamée.

Entre le 6 et le 17 juin 2019, l'agent sanctionnateur de la SNCB décide d'infliger à N.F. sept amendes administratives.

N.F. introduit un recours contre ces sept amendes devant le Tribunal de police du Hainaut, division de Charleroi, afin de solliciter la suspension du prononcé et, à titre subsidiaire, la réduction des amendes.

Le Tribunal de police estime que l'article 31, § 3, alinéa 2, de la loi du 27 avril 2018 « sur la police des chemins de fer » (ci-après : la loi du 27 avril 2018), qui fixe la sanction applicable en cas de récidive, peut donner lieu à une amende majorée pour une seconde infraction avant même qu'une sanction administrative soit devenue définitive pour la première infraction.

Selon lui, cette disposition peut donner lieu à une identité de traitement entre des personnes qui se trouvent dans des situations différentes, à savoir, d'une part, la personne qui, après avoir voyagé sans disposer d'un titre de transport valable et sans régulariser sa situation, se voit infliger une première sanction administrative définitive et répète le même comportement après cette première sanction et, d'autre part, la personne qui, comme N.F., après avoir voyagé sans disposer d'un titre de transport valable et sans régulariser sa situation, répète le même comportement avant qu'une première sanction administrative définitive lui soit infligée.

Il pose dès lors la première question préjudicielle.

Le Tribunal de police estime également que la situation particulière de N.F. et la répétition d'un même comportement sont des éléments qui pourraient justifier l'application de mesures d'individualisation de la sanction. En outre, en l'absence de plan de paiement, N.F. aurait pu faire l'objet de poursuites pénales, étant donné que celles-ci sont possibles à partir de la dixième infraction. Le Tribunal fait également valoir que les amendes administratives prononcées en application de la loi du 27 avril 2018 revêtent un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dès lors que le juge qui est saisi de poursuites pénales relatives à des infractions à l'article 15, 1°, de la loi du 27 avril 2018 peut prendre en considération des circonstances atténuantes, prononcer une sanction assortie d'un sursis ou suspendre le prononcé, le Tribunal de police s'interroge sur l'existence d'une différence de traitement injustifiée entre les personnes sanctionnées selon la voie pénale et celles qui le sont selon la voie administrative.

Il pose dès lors les deuxième, quatrième et cinquième questions préjudicielles.

Enfin, dans l'interprétation que lui donnent les parties, l'article 45, alinéa 2, de la loi du 27 avril 2018 s'appliquerait uniquement lorsque plusieurs infractions de natures différentes sont commises à l'occasion d'un même trajet. Le Tribunal de police en déduit que les personnes qui commettent plusieurs infractions de même nature à la même date et celles qui, comme N.F., commettent plusieurs infractions, de même nature ou non, à plusieurs dates différentes sont traitées différemment des personnes qui commettent plusieurs infractions différentes à la même date, dès lors que seules ces dernières bénéficieraient du plafond instauré à l'article 45, alinéa 2, de la loi du 27 avril 2018.

Il pose donc la troisième question préjudicielle.

III. *En droit*

- A -

En ce qui concerne la première question préjudicielle

A.1.1. Selon le Conseil des ministres, le seul fait que certaines personnes se sont vu infliger une première sanction définitive et d'autres non ne permet pas de considérer que les deux groupes de personnes comparés dans le cadre de la première question préjudicielle se trouvent dans des situations essentiellement différentes au regard de la norme considérée. À l'appui de ce point de vue, il fait valoir que les personnes relevant des deux catégories concernées ont commis une infraction à l'article 15, 1°, de la loi du 27 avril 2018, dès lors qu'elles ont voyagé sans disposer d'un titre de transport, qu'elles ont répété ce comportement au cours des 365 jours qui ont suivi, que les infractions ont fait l'objet de constats dressés par des agents constatateurs, que ces constats font foi jusqu'à preuve du contraire, conformément à l'article 25, § 1er, de la loi du 27 avril 2018, et que les personnes concernées n'ont pas régularisé leur situation en application de l'article 32 de la loi du 27 avril 2018.

A.1.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que l'identité de traitement entre les deux catégories de personnes concernées est raisonnablement justifiée.

Il énumère les garanties juridiques qui encadrent le processus de décision qui aboutit à prononcer une sanction pour récidive administrative. La loi du 27 avril 2018 prévoit que le constat d'infraction, qui est établi par un agent assermenté et fait foi jusqu'à preuve du contraire, est adressé à l'agent sanctionnateur. S'il estime qu'une procédure administrative doit être diligentée, l'agent sanctionnateur informe le contrevenant des faits qui lui sont reprochés, de leur qualification, de la sanction à laquelle il s'expose et de la possibilité de faire valoir ses moyens de défense dans un délai de 30 jours. L'agent sanctionnateur ne peut infliger la sanction administrative qu'après avoir examiné les moyens de défense du contrevenant ou, si celui-ci ne s'est pas défendu, à l'expiration du délai de 30 jours. La sanction doit faire l'objet d'une motivation formelle. Elle doit être adoptée par l'agent sanctionnateur dans un délai

d'un an maximum à compter du constat. Elle peut faire l'objet d'un recours suspensif devant le tribunal de police compétent.

Il rappelle que l'article 31, § 3, alinéa 3, de la loi du 27 avril 2018 a pour but de dissuader les personnes qui voyagent sans disposer d'un titre de transport de répéter ce comportement. Selon le Conseil des ministres, il se déduit des délais de la procédure administrative que, dans la majorité des cas, une sanction administrative définitive ne pourrait être infligée pour la première infraction constatée dans le délai de 365 jours visé à l'article 31, § 3, alinéa 3, de la loi du 27 avril 2018 et qu'en conséquence, une amende majorée pour cause de récidive administrative ne pourrait être prononcée s'il était requis qu'une première sanction administrative soit devenue définitive avant qu'une amende majorée puisse être prononcée. Il en résulterait que l'article 31, § 3, alinéa 3, de la loi du 27 avril 2018 perdrait tout effet utile et que l'objectif poursuivi par cette disposition ne pourrait pas être atteint.

Le Conseil des ministres considère également que, si l'existence d'une première sanction définitive devait être exigée avant qu'il puisse être fait application de l'article 31, § 3, alinéa 3, cela pourrait donner lieu à l'introduction devant le tribunal de police de recours destinés uniquement à éviter qu'une première sanction devienne définitive dans le délai d'un an. L'objectif de la loi du 27 avril 2018 qui consiste à désengorger le parquet et les tribunaux ne serait alors pas atteint.

A.1.3. Le Conseil des ministres soutient en outre que la disposition sur laquelle porte la première question préjudicielle ne viole pas les principes de la présomption d'innocence et du respect des droits de la défense garantis par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné que la sanction administrative ne peut être prononcée qu'au terme d'une procédure entourée de toutes les garanties à cet égard.

Le Conseil des ministres se réfère à la jurisprudence de la Cour selon laquelle le principe de la présomption d'innocence ne s'oppose pas à l'instauration d'une présomption légale, pour peu que la preuve du contraire puisse être apportée (arrêts n^{os} 27/2000 du 21 mars 2000 et 81/2003 du 11 juin 2003). Il en déduit que, même à considérer que le fait d'infliger une amende majorée pour cause de récidive administrative constituerait une présomption d'exactitude de la première sanction, cette présomption ne violerait pas pour autant l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors qu'elle serait applicable à des infractions se caractérisant par leur récurrence et qu'il serait possible de la renverser dans le cadre d'un recours devant le tribunal de police.

A.2.1. La SNCB, partie défenderesse devant le juge *a quo*, soutient que le caractère définitif d'une amende administrative n'est pas un préalable nécessaire pour considérer qu'il y a récidive administrative, étant donné qu'une telle amende n'est infligée qu'à l'issue d'une procédure administrative au cours de laquelle le contrevenant peut faire valoir ses moyens de défense et que cette procédure n'est menée que dans l'hypothèse où la procédure amiable menée par le service clientèle de la SNCB a échoué. Elle en induit que le contrevenant a eu tout le temps de se rendre compte de sa situation et de la régulariser. Elle estime que l'objectif qui consiste à dissuader la récidive administrative ne saurait être atteint si l'existence d'une première sanction définitive était nécessaire pour que puisse être prononcée une sanction d'un montant plus élevé. Elle relève également que l'administration peut retirer une amende administrative irrégulière.

A.2.2. La SNCB fait également valoir que le jugement de renvoi ne mentionne pas en quoi consisterait l'atteinte aux droits de la défense et à la présomption d'innocence. Elle considère qu'une décision administrative qui violerait les droits de la défense et la présomption d'innocence serait radicalement nulle, sans qu'il faille en appeler à l'arbitrage de la Cour.

En ce qui concerne les deuxième, quatrième et cinquième questions préjudicielles

A.3.1. Le Conseil des ministres relève que les deuxième, quatrième et cinquième questions préjudicielles reposent sur le constat qu'en l'absence d'un plan de paiement, la situation particulière de la partie demanderesse devant le juge *a quo* aurait pu donner lieu à des poursuites pénales dans le cadre desquelles cette dernière aurait pu bénéficier d'une sanction inférieure au minimum légal en cas de circonstances atténuantes, d'un sursis ou d'une suspension du prononcé.

Selon lui, les infractions à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018 ne peuvent pas faire l'objet de sanctions alternatives, dès lors que les neuf premières infractions sont exclusivement punies par des sanctions administratives, tandis qu'à partir de la dixième infraction commise dans un délai de douze mois, seules des sanctions pénales sont prévues. Il estime qu'il n'est donc pas question d'une différence de traitement entre des situations comparables.

A.3.2. Le Conseil des ministres rappelle qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que le choix du législateur de punir un comportement déterminé en infligeant une sanction pénale ou une sanction administrative n'est pas en soi constitutif d'une discrimination (arrêts n^{os} 119/2009, 42/2009 et 67/2007). Il en déduit que le choix d'infliger une sanction pénale à compter de la dixième infraction n'est pas discriminatoire, dès lors qu'il s'agit d'une sanction plus dissuasive.

A.3.3. Il estime également qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour (notamment des arrêts n^{os} 119/2009 et 42/2009 précités) que le fait que les sanctions administratives prévues par la loi du 27 avril 2018 puissent être considérées comme des sanctions de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas pour conséquence que des mesures d'individualisation de la peine identiques à celles dont pourrait bénéficier une personne poursuivie pénalement devraient nécessairement être prévues.

A.3.4. À titre subsidiaire, si la Cour devait estimer que le législateur a prévu un mécanisme de sanctions alternatives pour les infractions à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018, le Conseil des ministres invite la Cour à raisonner par analogie avec l'avis de la section de législation du Conseil d'État n^o 61.675/4 du 11 juillet 2017 sur l'avant-projet de loi qui a donné lieu à la loi du 27 avril 2018. L'article 30 de la loi du 27 avril 2018 prévoit un mécanisme de sanctions alternatives sans assortir ce mécanisme de mesures d'individualisation. Le Conseil d'État a considéré que cette absence de mesures d'individualisation paraissait justifiée, dès lors que les sanctions administratives peuvent être prononcées par des agents des entreprises privées exploitant les chemins de fer dans le cadre de la libéralisation du rail et que les décisions émanent de plusieurs agents, de sorte qu'une politique homogène est rendue plus difficile.

A.3.5. À titre infiniment subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que, si cette justification ne convainquait pas la Cour, il serait possible de considérer que la loi du 27 avril 2018 peut s'interpréter en ce sens qu'elle n'empêche pas le juge compétent pour prononcer une sanction administrative de retenir des circonstances atténuantes.

Il rappelle également que, même lorsqu'elle juge qu'un parallélisme doit exister entre les poursuites pénales et les poursuites administratives, la Cour estime que l'impossibilité pour le juge saisi d'un recours dirigé contre une sanction administrative de suspendre le prononcé n'est pas discriminatoire (arrêt n^o 112/2014 du 17 juillet 2014). Il estime que la suspension du prononcé n'est pas conciliable avec une procédure relative à une sanction administrative.

Enfin, il soutient qu'il ressort de l'arrêt n^o 112/2014 précité qu'il appartient au seul législateur de déterminer dans quelles conditions un sursis devrait pouvoir être prononcé par le juge compétent pour prononcer une sanction administrative, et que la violation des articles 10 et 11 de la Constitution résultant de l'impossibilité pour ce juge de prononcer le sursis ne trouverait pas sa source dans les dispositions faisant l'objet de la question préjudicielle mais bien dans une lacune de la loi du 27 avril 2018, de sorte que la cinquième question préjudicielle appelle dans tous les cas une réponse négative.

A.4.1. Selon la SNCB, les deuxième, quatrième et cinquième questions préjudicielles reposent sur la prémisse selon laquelle la situation d'un contrevenant occasionnel qui a commis moins de dix infractions et qui s'expose à des sanctions administratives serait comparable à celle d'un multirécidiviste qui a commis plus de neuf infractions et qui s'expose à des sanctions pénales.

La SNCB affirme que tel n'est objectivement pas le cas, étant donné que la sanction financière ne présente plus aucun caractère dissuasif à l'égard du multirécidiviste, alors qu'elle peut dissuader le contrevenant occasionnel de récidiver. Selon elle, le législateur a choisi de sanctionner différemment deux comportements qui n'ont aucun rapport entre eux, hormis le fait infractionnel de base, à savoir celui de ne pas payer son titre de transport.

Elle estime également que, contrairement à une sanction pénale, qui consiste en une peine de prison et est inscrite au casier judiciaire, une sanction administrative purement pécuniaire n'aurait aucun effet dissuasif si elle

peut être assortie de mesures d'individualisation. Se référant à l'arrêt n° 112/2014, elle fait valoir qu'il appartient à tout le moins au législateur d'apprécier si une sanction pécuniaire doit être assortie d'un mécanisme d'individualisation. Elle considère qu'une mesure de sursis n'aurait de sens que si la sanction pécuniaire était élevée, dès lors qu'elle inciterait l'auteur de l'infraction à s'amender.

Selon elle, il n'y a donc pas lieu d'introduire un parallélisme entre ces deux types de comportements. S'il est vrai qu'un juge de police pourrait décider de sanctionner moins sévèrement un multirécidiviste en lui reconnaissant des circonstances atténuantes, en lui accordant un sursis, voire en suspendant le prononcé de la condamnation, pareille décision ne pourrait être prise qu'au terme d'une analyse motivée de la situation individuelle du prévenu, ce qui exclut toute discrimination.

A.4.2. La SNCB rappelle par ailleurs que la Cour a jugé qu'il n'est pas discriminatoire que le juge civil ne dispose pas de la faculté de suspendre le prononcé d'une sanction administrative, alors que le juge pénal dispose de cette faculté (arrêt n°s 105/2004 du 16 juin 2004, 42/2009 du 11 mars 2009, 13/2013 du 21 février 2013, 112/2014 du 17 juillet 2014, 25/2016 du 18 février 2016). Selon elle, la Cour a jugé que le fait que le juge ne puisse pas moduler le montant d'une amende administrative n'était pas discriminatoire dès lors que l'administration ne le pouvait pas davantage (arrêt n° 125/2003 du 24 septembre 2003). Enfin, elle rappelle qu'il appartient au législateur de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions administratives. Le choix de l'une ou de l'autre de ces catégories de sanctions n'est pas discriminatoire en soi. S'il fait le choix de punir certains manquements par des sanctions administratives, il lui appartient de fixer les limites et les montants à l'intérieur desquels le pouvoir d'appréciation de l'administration et, par conséquent, celui du tribunal doit s'exercer (arrêt n° 66/2011 du 5 mai 2011).

En ce qui concerne la troisième question préjudicielle

A.5.1. À titre principal, le Conseil des ministres soutient que la troisième question préjudicielle n'appelle pas de réponse, dès lors que le juge *a quo* n'indique pas en quoi les différences de traitement qu'elle soulève seraient susceptibles d'être discriminatoires et de violer l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, l'article 16 de la Constitution et le principe général de droit *non bis in idem*, garanti par l'article 4, paragraphe 1, du Protocole n° 7 à ladite Convention.

A.5.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que l'article 45, alinéa 2, de la loi du 27 avril 2018 n'exige nullement que les infractions concernées soient de natures différentes, mais uniquement qu'elles soient concomitantes. Il en infère que le premier volet de la troisième question préjudicielle appelle une réponse négative. Il constate également que, de toute évidence, la notion d'« infractions concomitantes » ne peut s'appliquer à des infractions commises à des dates différentes. Pour cette raison, le deuxième volet de la troisième question préjudicielle appelle également une réponse négative.

A.6.1. La partie défenderesse devant le juge *a quo* fait valoir que le mécanisme d'absorption prévu à l'article 45 de la loi du 27 avril 2018 implique nécessairement une identité de temps. Cette disposition vise notamment l'hypothèse dans laquelle un voyageur ne paie pas son billet de train et commet des incivilités à l'occasion du trajet. Elle estime que la différence de traitement que le juge *a quo* croit pouvoir identifier n'existe donc pas, étant donné qu'il est matériellement impossible de commettre l'infraction de non-paiement d'un titre de transport plusieurs fois au même moment pour le même trajet.

A.6.2. Elle ajoute que des infractions commises à des dates différentes ne sont en revanche pas concomitantes. Dans ce cas, le contrevenant est en situation de récidive administrative. Elle affirme que le juge *a quo* confond ces deux notions. Elle soutient encore que ce dernier cherche à pouvoir globaliser plusieurs infractions qui n'ont pas été commises concomitamment. Selon elle, le juge *a quo* s'écarte ainsi de l'esprit du législateur et donne à la loi une interprétation susceptible de favoriser la commission répétée d'infractions, laquelle pourrait être sanctionnée moins sévèrement qu'un acte isolé. Elle se réfère à l'arrêt de la Cour n° 66/2011 du 5 mai 2011, par lequel celle-ci a jugé que les articles 10 et 11 de la Constitution n'exigent pas que le juge civil puisse appliquer aux amendes administratives la règle de l'absorption.

En ce qui concerne le maintien des effets

A.7. À titre subsidiaire, la SNCB demande à la Cour, à supposer qu'elle constate une violation, de maintenir les effets de la disposition en cause. Elle considère que la loi du 27 avril 2018 est d'interprétation restrictive et n'habilite pas les entreprises ferroviaires à moduler les amendes administratives.

Elle estime qu'il y aurait dès lors lieu d'inviter le législateur à modifier la loi du 27 avril 2018 dans un délai donné, afin d'attribuer cette compétence aux entreprises ferroviaires.

Elle fait valoir qu'à défaut d'adaptation de ladite loi par le législateur, les contrevenants auront intérêt à refuser de donner suite aux demandes de régularisation de son service clientèle et à introduire un recours judiciaire contre l'amende qui leur sera infligée, étant donné que le juge serait compétent pour prononcer des mesures d'individualisation de la peine. Selon elle, cette situation neutraliserait l'objectif de dissuasion poursuivi par le législateur et provoquerait une explosion des recours judiciaires et un engorgement des tribunaux. La SNCB relève qu'en 2020, alors que la crise sanitaire a conduit à une réduction du nombre de voyageurs, des dizaines de milliers d'amendes administratives ont été infligées à des contrevenants occasionnels.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1. Les questions préjudicielles portent sur les articles 29, 31, § 3, 45, alinéa 2, et 47 de la loi du 27 avril 2018 « sur la police des chemins de fer » (ci-après : la loi du 27 avril 2018).

La loi du 27 avril 2018 a été adoptée afin de permettre à la SA de droit public « Société des chemins de fer belges » (ci-après : la SNCB) de recouvrer l'ensemble des créances de titres de transport impayés. L'intervention du législateur reposait sur le constat que 125.000 irrégularités, en moyenne, pouvaient faire l'objet d'une procédure judiciaire chaque année, alors que les tribunaux n'étaient en mesure de traiter que 4000 affaires relatives à de telles irrégularités. Le législateur a dès lors mis en place un mécanisme d'amendes administratives, dont l'objectif est triple : premièrement, apporter une réponse effective à l'infraction commise afin d'éviter de susciter un sentiment d'impunité chez les auteurs, et ce, dans un délai raisonnable; deuxièmement, réaliser d'importantes économies d'argent, de moyens et de temps; troisièmement, désengorger le parquet et les tribunaux (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2869/001, pp. 4-5; *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2869/003, p. 3).

B.2.1. Les voyageurs ne peuvent accéder aux véhicules ferroviaires qui leur sont destinés que s'ils détiennent un titre de transport valable (article 14, § 1er, alinéa 1er).

En l'absence de titre de transport valable et sauf paiement du tarif à bord du véhicule (article 14, § 1er, alinéa 2), les voyageurs sont tenus de régulariser leur situation par le paiement des sommes forfaitaires prévues dans les conditions de transport (article 14, § 1er, alinéa 3).

B.2.2. L'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018 dispose :

« Il est interdit de se trouver (...) dans les véhicules ferroviaires, autrement qu'aux conditions visées à l'article 14, § 1er ».

B.2.3. Le litige pendant devant le juge *a quo* porte sur l'infraction qui consiste à se trouver dans un véhicule ferroviaire sans détenir un titre de transport valable, prévue à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018.

La Cour limite dès lors son examen des dispositions en cause en ce qu'elles s'appliquent à cette infraction.

B.3.1. Les articles 28 à 30 de la loi du 27 avril 2018 déterminent les sanctions dont peuvent faire l'objet les infractions à la même loi et à ses arrêtés d'exécution.

B.3.2. Celles-ci font, en principe, l'objet de sanctions pénales (article 28, § 1er, alinéa 1er). Toutes les dispositions du Livre Ier du Code pénal, y compris les dispositions du chapitre VII et l'article 85, sont applicables (article 28, § 2).

B.3.3. Par dérogation à l'article 28, les infractions à l'article 15, 1^o, précité sont sanctionnées, en principe, par une amende administrative, conformément à la procédure visée au titre IV, chapitre III, de la loi du 27 avril 2018 (article 29).

L'article 31, § 3, de la loi du 27 avril 2018 dispose :

« Les infractions aux articles 15, 1^o et 18 sont considérées comme infractions de catégorie 3.

Elles peuvent être sanctionnées par une amende administrative de 250 euros.

Toute infraction identique commise dans les trois cent soixante-cinq jours suivant la constatation de la première infraction pourra être sanctionnée par une amende administrative de 500 euros ».

Toutefois, toute personne qui a contrevenu à l'article 15, 1^o, plus de neuf fois sur une période inférieure ou égale à douze mois peut être punie d'un emprisonnement de quinze jours à six mois et d'une amende de 1 000 euros, ou d'une de ces peines seulement, à partir de la dixième infraction commise dans le même délai (article 28, § 1er, alinéa 2).

B.3.4. L'article 30 de la loi du 27 avril 2018 énumère les infractions qui peuvent être sanctionnées soit par les peines prévues à l'article 28, soit par une amende administrative. Or, les infractions à l'article 15, 1^o, ne font pas partie des infractions énumérées. Elles font donc uniquement l'objet d'amendes administratives.

B.4. Si une personne commet plusieurs infractions concomitantes passibles d'amendes administratives, les montants de ces amendes sont cumulés sans qu'ils puissent excéder le double de l'amende la plus élevée (article 45, alinéa 2).

B.5.1. L'article 32, § 1er, de la loi du 27 avril 2018 dispose :

« L'action publique ou l'action administrative relative aux infractions aux articles 15, 1^o, 16 et 18 est éteinte par le versement à l'entreprise ferroviaire concernée du prix du titre de transport et des indemnités forfaitaires prévues dans ses conditions de transport.

Ce versement doit être effectué endéans le délai que l'entreprise ferroviaire a octroyé au contrevenant. Si le contrevenant ne se conforme pas à la proposition de régularisation qu'il a reçue de l'entreprise ferroviaire concernée, un constat ou un procès-verbal, selon le cas, sera dressé contre lui et transmis, respectivement, à l'agent sanctionnateur ou au procureur du Roi compétents ».

B.5.2. Le « constat ou le procès-verbal d'une infraction prévue à l'article 29 » de la loi du 27 avril 2018 doit être transmis à l'agent sanctionnateur dans les deux mois à compter de la « constatation de l'infraction » (article 40, § 1er).

B.5.3. Ainsi, la loi du 27 avril 2018 distingue, d'une part, la constatation matérielle de l'infraction, qui est effectuée, en principe, lors d'un trajet par un agent constatateur faisant partie du personnel d'accompagnement de l'entreprise ferroviaire (article 25, § 1er, alinéa 4) et, d'autre part, le « constat d'infraction », qui est un document établi par l'agent constatateur (article 25, § 1er, alinéa 2) et transmis à l'agent sanctionnateur afin qu'il entame une procédure de sanction administrative à l'encontre du contrevenant (article 40, § 1er, précité).

B.5.4. L'article 43, § 1er, de la loi du 27 avril 2018 dispose :

« Lorsque l'agent sanctionnateur décide qu'il y a lieu d'entamer une procédure administrative, il ou elle communique au contrevenant, par lettre recommandée :

- les faits à propos desquels la procédure a été entamée et leur qualification;
- la sanction à laquelle il ou elle s'expose;
- que le contrevenant a la possibilité d'exposer ses moyens de défense par lettre recommandée dans un délai de trente jours à compter du jour de la notification ou de présenter oralement sa défense, dans tous les cas, si le contrevenant est mineur, et uniquement s'il est majeur, s'il s'agit d'une infraction visée à l'article 31, § 4;
- que le contrevenant a le droit de se faire assister par un conseil;
- que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;
- une copie du procès-verbal ou du constat visé, selon les cas, à l'article 40 ou 41 ».

L'agent sanctionnateur ne peut imposer la sanction administrative qu'à l'échéance du délai de 30 jours laissé au contrevenant pour exposer ses moyens de défense ou, le cas échéant, après réception des moyens de défense (article 44).

L'agent sanctionnateur ne peut plus infliger une amende administrative à l'issue d'un délai d'un an à compter du constat ou du procès-verbal constatant l'infraction (article 49).

La décision d'infliger une sanction administrative est motivée (article 45, alinéa 1er). Elle est notifiée au domicile du contrevenant par lettre recommandée (article 46, alinéa 1er).

B.6. L'article 47, § 1er, de la loi du 27 avril 2018 dispose :

« Sous peine d'irrecevabilité, le recours contre la décision de l'agent sanctionnateur est introduit par requête auprès du tribunal de police compétent endéans un délai d'un mois à compter du jour de la notification de la décision de l'agent sanctionnateur.

Ce recours a un effet suspensif et les dispositions du Code judiciaire lui sont applicables.

La décision du tribunal n'est pas susceptible d'appel ».

B.7. La décision d'infliger une amende administrative est dotée de la force exécutoire à l'expiration du délai de recours visé à l'article 47 (article 48).

Quant au fond

En ce qui concerne la première question préjudicielle

B.8. La première question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 31, § 3, de la loi du 27 avril 2018 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les personnes qui, après que l'entreprise ferroviaire a constaté qu'elles ont voyagé sans détenir un titre de transport valable, n'ont pas régularisé leur situation et répètent le même comportement peuvent se voir infliger une amende majorée, que le premier comportement ait ou non fait l'objet d'une sanction administrative définitive.

B.9. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.10. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. [...]

2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

[...] ».

B.11.1. Comme il est dit en B.3.3 et en B.3.4, le législateur a choisi de sanctionner l'infraction visée à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018 par la seule voie d'une amende administrative, prévue aux articles 29 et 31 de la même loi, à l'exclusion d'une des peines prévues à l'article 28.

Ce n'est qu'à partir de la dixième infraction à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018 commise dans un délai de douze mois que des poursuites pénales pourraient être diligentées, conformément à l'article 28, § 1er, alinéa 2, de la loi du 27 avril 2018. Ce régime spécifique à l'égard d'infractions répétées ne modifie pas l'option prise par le législateur de sanctionner, en principe, l'infraction visée à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018 par une amende administrative.

B.11.2. Lorsque le législateur estime que certains manquements à des dispositions législatives doivent faire l'objet d'une répression, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales *sensu stricto* ou pour une amende administrative distincte. Le choix d'une mesure spécifique ne peut être considéré comme établissant en soi une discrimination.

Il n'y aurait discrimination que si la différence de traitement qui découle de ce choix impliquait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées, y compris des droits qui découlent du champ d'application, en matière pénale, de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.11.3. En vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une mesure constitue une sanction pénale au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme si elle a un caractère pénal selon sa qualification en droit interne ou s'il ressort de la nature de l'infraction, à savoir la portée générale et le caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale ou encore s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif (CEDH, grande chambre, 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège*, §§ 105-107; grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, § 53; grande chambre, 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlande*, §§ 30-31). Ces critères sont alternatifs et non cumulatifs. Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme considère que, lorsqu'aucun critère n'apparaît décisif à lui seul, une approche cumulative est possible (CEDH, 24 février 1994, *Bendenoun c. France*, § 47).

B.11.4. L'amende administrative prévue aux articles 29 et 31, § 3, de la loi du 27 avril 2018 a pour objet de prévenir et de sanctionner certaines infractions, dont celle visée à l'article 15, 1^o, de la même loi. Le montant des amendes dues pour cette infraction est fixé à l'article 31, § 3, de la même loi.

Le caractère général de ces dispositions et le but, à la fois préventif et répressif, de la sanction suffisent à établir, aux fins de l'application des garanties découlant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la nature pénale de l'amende administrative en cause.

B.12.1. En attribuant à l'agent sanctionnateur le pouvoir d'infliger une amende administrative majorée aux personnes qui ont commis une infraction identique dans les 365 jours suivant la constatation de la première infraction, le législateur traite de la même

manière les personnes qui ont fait l'objet d'une sanction administrative définitive et celles qui n'ont pas fait l'objet d'une sanction administrative définitive.

Ces catégories de personnes se trouvent toutefois dans des situations essentiellement différentes, dès lors que les personnes qui ne se sont pas vu infliger une sanction administrative définitive relative à la première infraction reprochée peuvent encore contester la matérialité et la qualification des faits qui leur sont reprochés devant l'agent sanctionnateur ou, le cas échéant, devant le juge.

B.12.2. Contrairement à ce que le Conseil des ministres allègue, les circonstances que les deux catégories de personnes concernées ont commis une infraction à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018 en voyageant sans détenir un titre de transport, qu'elles ont répété ce comportement au cours des 365 jours qui ont suivi, que les infractions ont fait l'objet de constats dressés par des agents constatateurs, que ces constats font foi jusqu'à preuve du contraire et que les personnes concernées n'ont pas régularisé leur situation en application de l'article 32 de la loi du 27 avril 2018 ne sauraient suffire pour conclure que les deux catégories de personnes en cause ne se trouvent pas dans des situations essentiellement différentes.

B.13.1. Comme il est dit en B.1, l'objectif de la loi du 27 avril 2018 est triple : apporter une réponse effective à l'infraction commise afin d'éviter de susciter un sentiment d'impunité chez les auteurs, et ce, dans un délai raisonnable; réaliser d'importantes économies d'argent, de moyens et de temps; désengorger le parquet et les tribunaux. Outre ces objectifs généraux, l'article 31, § 3, de la loi du 27 avril 2018 poursuit également l'objectif de dissuader la répétition des infractions administratives. Les travaux préparatoires de cette disposition mentionnent :

« Compte tenu de la récurrence des infractions de la troisième catégorie (irrégularité au titre de transport), il est justifié que la première récidive soit directement sanctionnée par une amende administrative dont le montant est suffisamment dissuasif. À défaut, une des finalités de cette législation ne serait pas rencontrée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2869/001, p. 20).

B.13.2. La disposition en cause habilite l'agent sanctionnateur de l'entreprise ferroviaire à infliger une amende administrative majorée, même lorsque la décision d'infliger une sanction administrative relative à la première infraction n'est pas encore définitive. Ce faisant, elle permet d'apporter une réponse rapide et efficace à la répétition des infractions et de dissuader ainsi les contrevenants de répéter leur comportement, tout en désengorgeant le parquet et les tribunaux. Elle est donc pertinente par rapport aux objectifs poursuivis.

B.14. La Cour doit toutefois examiner si la disposition en cause ne produit pas des effets disproportionnés à l'égard d'une catégorie déterminée de personnes et si elle ne porte pas une atteinte discriminatoire aux droits de la défense et à la présomption d'innocence, garantis par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.15.1. L'article 31, § 3, alinéa 3, de la loi du 27 avril 2018 n'a pas pour effet d'écarter l'application des principes généraux du droit administratif.

B.15.2. Il en résulte que l'agent sanctionnateur ne peut infliger une amende majorée pour de nouveaux faits qu'après avoir constaté, conformément à ces principes, que la matérialité et la qualification des premiers faits reprochés sont établies.

Il s'ensuit que l'agent sanctionnateur doit attendre que la procédure administrative relative à la première infraction ait abouti à une décision par laquelle la matérialité et la qualification des premiers faits reprochés sont établies avant qu'il puisse infliger une amende majorée pour la nouvelle infraction.

B.16.1. Avant que l'agent sanctionnateur puisse prononcer une sanction administrative, le voyageur dispose d'un délai d'un mois pour régulariser sa situation en versant à l'entreprise ferroviaire concernée le prix du titre de transport et les indemnités forfaitaires prévues dans ses conditions de transport. En cas de paiement dans les délais, l'action administrative est éteinte.

B.16.2. Dans le cadre de la procédure relative à la seconde infraction, le voyageur est prévenu par lettre recommandée qu'il encourt une amende administrative majorée.

Dans les deux procédures administratives, il dispose d'un délai de 30 jours pour présenter ses moyens de défense. Il peut donc contester la matérialité et la qualification des premiers faits reprochés. Il dispose également du droit de se faire assister d'un conseil et de consulter son dossier.

B.16.3. Les amendes administratives doivent être motivées en la forme.

B.17. Il est vrai que les garanties qu'offrent les principes généraux du droit administratif et la procédure administrative régie par la loi du 27 avril 2018 ne sont pas identiques à celles dont bénéficient les citoyens devant les juridictions.

Toutefois, le voyageur peut contester, devant le tribunal de police, l'amende administrative relative à la première infraction, ainsi que l'amende majorée en cas de répétition de l'infraction administrative.

La procédure contentieuse doit satisfaire à l'ensemble des exigences qui découlent de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.18. La violation de l'interdiction de se trouver à bord d'un véhicule ferroviaire sans détenir un titre de transport valable et sans régulariser ensuite sa situation est une infraction de faible importance que certains contrevenants répètent de nombreuses fois à bref délai. Le législateur a souhaité lutter contre ce phénomène en sanctionnant directement la première répétition de l'infraction administrative par une amende d'un montant suffisamment dissuasif, afin d'éviter que le contrevenant développe un sentiment d'impunité.

Eu égard à la spécificité du phénomène de répétition des infractions administratives qui résultent de la violation de l'article 15, 1°, de la loi du 27 avril 2018 et aux garanties mentionnées en B.15.1 à B.17, le législateur a raisonnablement pu estimer qu'il n'était pas nécessaire d'imposer à l'agent sanctionnateur d'attendre l'expiration du délai du recours dirigé

contre la décision relative à la première infraction ou, le cas échéant, le terme de la procédure contentieuse, laquelle pourrait s'étendre sur plusieurs années, avant d'infliger une amende majorée.

B.19. Il résulte de ce qui précède que la disposition en cause ne produit pas des effets disproportionnés et qu'elle ne porte pas une atteinte discriminatoire aux droits de la défense.

B.20. En ce qui concerne la charge de la preuve, c'est au fonctionnaire qui décide d'infliger la sanction administrative qu'il incombe d'établir que la personne mise en cause a commis les faits reprochés.

Comme il est dit en B.15.2, l'agent sanctionnateur ne peut infliger une amende majorée que s'il estime que la matérialité et la qualification des premiers faits reprochés sont établies. Le voyageur peut apporter la preuve du contraire dans le cadre de la procédure administrative. De plus, il peut encore contester la matérialité des faits ou leur qualification dans le cadre de la procédure contentieuse.

B.21. Il s'ensuit que la disposition en cause ne porte pas une atteinte discriminatoire à la présomption d'innocence.

En ce qui concerne les deuxième, quatrième et cinquième questions préjudicielles

B.22.1. La deuxième question préjudicielle porte sur la compatibilité des articles 29 et 47 de la loi du 27 avril 2018 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que le juge saisi d'un recours dirigé contre une amende administrative infligée à un contrevenant pour une infraction à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018 ne peut réduire l'amende à un montant inférieur au montant fixé par la même loi, afin de tenir compte des circonstances atténuantes.

B.22.2. La quatrième question préjudicielle porte sur la compatibilité des articles 29 et 47 de la loi du 27 avril 2018 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que le juge saisi

d'un recours dirigé contre une amende administrative infligée à un contrevenant pour une infraction à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018 ne peut assortir l'amende d'une mesure de suspension du prononcé, alors que le juge pénal dispose de cette faculté lorsqu'il statue sur les poursuites pénales engagées pour des faits infractionnels similaires ou identiques.

B.22.3. La cinquième question préjudicielle porte sur la compatibilité des articles 29 et 47 de la loi du 27 avril 2018 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que le juge saisi d'un recours dirigé contre une amende administrative infligée à un contrevenant pour une infraction à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018 ne peut assortir l'amende d'un sursis, alors que le juge pénal dispose de cette faculté lorsqu'il statue sur les poursuites pénales engagées pour des faits infractionnels similaires ou identiques.

B.23.1. La Cour examine ces trois questions préjudicielles conjointement, dès lors que celles-ci portent toutes sur les mesures d'individualisation de la sanction, qui peuvent être décidées par le juge au contentieux des sanctions pénales et non au contentieux des sanctions administratives.

Les trois questions préjudicielles portent sur les pouvoirs du juge. L'article 29 de la loi du 27 avril 2018 énonce les infractions susceptibles de faire l'objet d'une sanction administrative. La décision de renvoi n'indique pas de quelle manière cette disposition pourrait violer les normes de référence visées dans les questions préjudicielles. Il s'ensuit que les deuxième, quatrième et cinquième questions préjudicielles sont irrecevables en ce qu'elles portent sur l'article 29 de la loi du 27 avril 2018.

En revanche, eu égard à l'objet des trois questions préjudicielles, l'article 47 de la loi du 27 avril 2018, qui attribue au juge la compétence de connaître des recours dirigés contre les sanctions administratives, forme un ensemble cohérent avec les articles 31, § 3, et 44 de la même loi, lesquels concernent le pouvoir de décision de l'agent sanctionnateur et n'habilitent pas ce dernier à assortir la sanction administrative d'un sursis ou d'une suspension du prononcé,

à tenir compte des circonstances atténuantes ou, de manière plus générale, à adapter le montant de l'amende administrative aux circonstances de l'infraction et à la situation du contrevenant.

B.23.2. Les trois questions préjudicielles n'identifient pas avec précision les catégories de personnes comparées. Toutefois, il ressort de la motivation de la décision de renvoi que le demandeur devant la juridiction *a quo* est poursuivi pour plusieurs infractions à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018. Dans la motivation relative aux deuxième, quatrième et cinquième questions préjudicielles, la juridiction *a quo* met en exergue que, du fait de l'absence de plan de paiement pour quatre des infractions commises, la situation particulière du demandeur devant la juridiction *a quo* aurait pu donner lieu à des poursuites pénales dans le cadre desquelles il aurait pu bénéficier d'une sanction inférieure au minimum légal en cas de circonstances atténuantes. S'il est vrai que le demandeur devant la juridiction *a quo* n'a, en ce qui le concerne, pas fait l'objet de poursuites pénales pour des infractions à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018, il n'en demeure pas moins que les personnes qui en font l'objet peuvent bénéficier du sursis, de la suspension du prononcé ou de la prise en considération des circonstances atténuantes, tandis que les personnes qui, comme le demandeur devant la juridiction *a quo*, contestent l'amende administrative infligée pour une infraction à la même disposition ne peuvent bénéficier de ces mesures d'individualisation. La Cour limite donc son examen à la comparaison entre ces deux catégories de personnes.

B.24.1. Lorsque l'auteur d'un même fait peut être puni de manière alternative, c'est-à-dire lorsque, pour les mêmes faits, il peut soit être renvoyé devant le juge pénal soit se voir infliger une amende administrative contre laquelle il peut exercer un recours devant un tribunal, la Cour a jugé qu'un parallélisme doit en principe exister entre les mesures d'individualisation de la peine : lorsque, pour les mêmes faits, le juge pénal peut infliger une amende inférieure au minimum légal s'il existe des circonstances atténuantes (article 85 du Code pénal) ou lorsqu'il peut accorder un sursis (la loi du 29 juin 1964), le tribunal saisi du recours dirigé contre la décision d'infliger une sanction administrative doit en principe disposer des mêmes possibilités d'individualisation de la peine.

B.24.2. La Cour a jugé qu'il est raisonnablement justifié que la personne qui fait l'objet d'une sanction administrative alternative ne puisse bénéficier d'une mesure de suspension du prononcé de la condamnation, une telle mesure étant difficilement conciliable avec une procédure qui ne se déroule pas devant une juridiction pénale (arrêts n^{os} 105/2004, 42/2009, 13/2013, 112/2014, 25/2016).

B.25. Il ressort de ce qui est dit en B.3.3 que les neuf premières infractions à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018 commises dans un délai de douze mois peuvent exclusivement faire l'objet de sanctions administratives. À partir de la dixième infraction commise dans le même délai, des poursuites pénales peuvent être diligentées. L'auteur d'une des neuf premières infractions à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018 ne peut donc pas être puni de manière alternative pour un même fait. L'exigence mentionnée en B.24.1 n'est donc pas applicable.

Néanmoins, les personnes qui font l'objet de sanctions administratives pour des infractions à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018 et celles qui font l'objet de poursuites pénales pour des infractions à la même disposition sont traitées différemment alors qu'elles se trouvent dans des situations comparables. En effet, les deux catégories de personnes comparées ne diffèrent que par le nombre de répétitions de l'infraction qui leur est reprochée.

B.26.1. L'amende administrative prévue aux articles 29 et 31, § 3, de la loi du 27 avril 2018 n'est pas une peine au sens de l'article 1er du Code pénal, de telle sorte que les règles internes du droit pénal et de la procédure pénale ne lui sont pas, en tant que telles, applicables.

Comme il est dit en B.11.1, l'amende administrative a néanmoins un caractère répressif et est de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.26.2. Les articles 31, § 3, et 44 de la loi du 27 avril 2018 ne permettent pas à l'agent sanctionnateur de réduire le montant de l'amende ni d'assortir l'amende administrative d'un sursis ou d'une suspension du prononcé, afin de tenir compte des circonstances atténuantes.

Contrairement à la personne qui fait l'objet de poursuites pénales devant le tribunal correctionnel, la personne qui exerce, devant le tribunal de police, un recours contre la décision lui infligeant une amende administrative ne peut pas davantage bénéficier du sursis ou de la suspension du prononcé. En outre, le tribunal de police ne peut infliger à cette personne une amende inférieure au montant légal, alors même que le montant de l'amende lui paraîtrait disproportionné en raison des circonstances.

Contrairement à ce qu'allègue le Conseil des ministres, les travaux préparatoires de la loi du 27 avril 2018 ne permettent pas d'interpréter la disposition en cause autrement.

B.27. Les garanties contenues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'exigent pas que toute personne à charge de laquelle est prononcée une amende administrative, qualifiée de sanction pénale au sens de cette disposition, puisse se voir appliquer les mêmes mesures d'adoucissement de la peine que celles dont bénéficie la personne à laquelle est infligée une sanction qualifiée de pénale au sens du droit interne.

B.28. Lorsque le législateur estime que certains manquements à des dispositions législatives doivent faire l'objet d'une répression, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales *sensu stricto* ou pour des sanctions administratives. Le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme établissant en soi une discrimination.

Il n'y aurait discrimination que si la différence de traitement qui découle de ce choix impliquait une restriction disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.29. L'appréciation de la gravité d'un manquement et la sévérité avec laquelle ce manquement peut être puni relèvent du pouvoir d'appréciation du législateur. Il peut imposer des peines particulièrement lourdes dans des matières où les infractions sont de nature à porter gravement atteinte aux droits fondamentaux des individus et aux intérêts de la collectivité.

C'est dès lors au législateur qu'il appartient de fixer les limites et les montants à l'intérieur desquels le pouvoir d'appréciation de l'administration et, par conséquent, celui du tribunal, doit s'exercer. La Cour ne pourrait censurer un tel système que s'il était manifestement déraisonnable, notamment parce qu'il porterait une atteinte disproportionnée au principe général qui exige qu'en matière de sanctions rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge, ou au droit au respect des biens lorsque la loi prévoit un montant disproportionné et n'offre pas un choix qui se situerait entre cette peine, en tant que peine maximale, et une peine minimale.

Hormis de telles hypothèses, la Cour empiéterait sur le domaine réservé au législateur si, en s'interrogeant sur la justification des différences qui existent entre les nombreux textes législatifs prévoyant des sanctions pénales ou administratives, elle ne limitait pas son examen, en ce qui concerne l'échelle des peines et les mesures d'adoucissement de celles-ci, aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'il aboutit à une différence de traitement manifestement déraisonnable.

B.30. Le voyageur commet une infraction à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018 lorsqu'il se trouve à bord d'un véhicule ferroviaire sans détenir un titre de transport valable, qu'il ne s'acquitte pas du tarif à bord du véhicule et qu'ensuite il ne régularise pas sa situation par le paiement des indemnités forfaitaires prévues selon les conditions de transport de l'entreprise ferroviaire. Le législateur a raisonnablement pu considérer que, pour des faits si peu complexes, il n'y avait pas lieu de permettre à l'agent sanctionnateur d'apprécier la gravité de cette infraction ni le montant de l'amende administrative correspondante. Il a également pu estimer qu'il ne s'imposait pas d'habiliter l'agent sanctionnateur à assortir l'amende d'un sursis.

En conséquence, il a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, décider de ne pas attribuer au tribunal de police des compétences dont l'agent sanctionnateur ne dispose pas.

B.31. En outre, les montants des amendes administratives fixés à l'article 31, § 3, de la loi du 27 avril 2018 ne sont pas manifestement disproportionnés au regard de la gravité des faits et des buts répressif et préventif poursuivis par le législateur. De plus, le voyageur qui se trouve à bord d'un véhicule ferroviaire sans détenir un titre de transport valable a, en principe, la possibilité de payer le tarif à bord du véhicule et de régulariser ensuite sa situation en payant les sommes forfaitaires fixées par l'entreprise ferroviaire.

B.32. À partir de la dixième infraction commise dans un délai de douze mois, l'auteur peut être puni d'un emprisonnement de quinze jours à six mois et/ou d'une amende pénale de 1 000 euros. Lors des discussions en commission, le ministre de la Mobilité a déclaré que la loi du 27 avril 2018 prévoit ainsi « le maintien d'une sanction pénale sévère à partir de la dixième infraction commise sur une période de douze mois voire moins » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2869/003, p. 4). En outre, dans un tel cas, le juge peut également interdire à l'auteur l'accès à l'ensemble ou à une partie des exploitations du gestionnaire de la gare, du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire ou d'une ou plusieurs entreprises ferroviaires, pour une période de quinze jours à un an ou à deux ans en cas de récidive (article 33 de la loi du 27 avril 2018).

Il ressort de la comparaison entre le montant de l'amende administrative sanctionnant chacune des neuf premières infractions à l'article 15, 1^o, de la loi du 27 avril 2018 commises dans un délai de douze mois et la sanction pénale applicable à partir de la dixième infraction commise dans le même délai que le choix du législateur de ne permettre la prise en compte de circonstances atténuantes et l'octroi d'un sursis qu'en cas de poursuites pénales ne contient pas une incohérence telle qu'il aboutirait à une différence de traitement manifestement déraisonnable.

B.33. Enfin, la décision de l'agent sanctionnateur infligeant une amende administrative peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal de police. Il s'agit d'un recours de pleine juridiction au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le juge saisi d'un recours contre une décision infligeant une amende administrative au contrevenant doit pouvoir vérifier si la décision de l'agent sanctionnateur est justifiée en droit et en fait, et en particulier s'il se justifie de prononcer une telle sanction au regard de tous les éléments pertinents de la cause. Il existe un principe général selon lequel le juge doit toujours pouvoir vérifier si une quelconque culpabilité incombe à quelqu'un. Le juge doit donc, dans les mêmes limites que celles de l'agent sanctionnateur, confirmer ou non l'amende administrative sans pouvoir en moduler le montant.

Compte tenu de ce qui précède, la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.34.1. La quatrième question préjudicielle porte sur l'impossibilité pour l'agent sanctionnateur ou, sur recours, pour le tribunal de police d'accorder une mesure de suspension du prononcé de la condamnation.

B.34.2. La suspension du prononcé vise essentiellement à éviter des effets qui s'attachent aux condamnations pénales : elle est inscrite au casier judiciaire central (article 590, 2°, du Code d'instruction criminelle), mais elle ne figure ni parmi les informations enregistrées dans le casier judiciaire auxquelles peuvent accéder certaines administrations publiques (article 594, 3°, du même Code), ni parmi celles qui sont inscrites sur l'extrait du casier judiciaire délivré, à sa demande, à la personne concernée (article 595, 1°, du même Code); la loi permet de demander que la suspension ne soit pas prononcée en audience publique (articles 4 et 5, § 2, de la loi du 29 juin 1964).

B.34.3. Une telle mesure n'est pas conciliable avec une procédure qui ne se déroule pas devant une juridiction pénale.

B.34.4. Il en résulte qu'en ce qu'elle ne permet pas à l'agent sanctionnateur ni, sur recours, au tribunal de police d'accorder une mesure de suspension du prononcé de la condamnation, la disposition en cause, combinée le cas échéant avec l'article 44 de la loi du 27 avril 2018, n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En ce qui concerne la troisième question préjudicielle

B.35. La troisième question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 45, alinéa 2, de la loi du 27 avril 2018 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, avec l'article 16 de la Constitution et avec le principe général de droit *non bis in idem*, garanti par l'article 4, paragraphe 1, du Protocole n° 7 à la même Convention.

B.36. L'article 45, alinéa 2, de la loi du 27 avril 2018 prévoit que, si une personne commet plusieurs infractions concomitantes, les montants des amendes administratives sont cumulés sans que le total puisse excéder le double du montant de l'amende administrative la plus élevée.

B.37.1. Selon la juridiction *a quo*, il existe une différence de traitement entre les personnes qui peuvent bénéficier du plafond instauré par cette disposition et les personnes qui ne peuvent pas en bénéficier, parce qu'elles ont commis des infractions de même nature lors du même trajet ou parce qu'elles ont commis des infractions de même nature ou non lors de plusieurs trajets différents.

B.37.2. Il ressort également du jugement de renvoi que la juridiction *a quo* estime que la règle du cumul du montant des amendes administratives applicable aux personnes qui ne bénéficient pas du plafond instauré par l'article 45, alinéa 2, de la loi du 27 avril 2018 est susceptible de porter atteinte au droit au respect des biens.

B.37.3. En outre, la juridiction *a quo* estime que l'article 45, alinéa 2, de la loi du 27 avril 2018 peut s'interpréter comme une habilitation à infliger plusieurs amendes administratives pour des infractions différentes ayant pour origine le même fait commis à l'occasion d'un même trajet. Elle demande à la Cour si, dans cette interprétation l'article 45, alinéa 2, de la loi du 27 avril 2018 porte atteinte au principe général de droit *non bis in idem*.

B.37.4. La juridiction *a quo* n'indique pas pour quelle raison la disposition en cause serait susceptible de porter atteinte à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. En ce qu'elle porte sur cette disposition, la troisième question préjudicielle est irrecevable.

B.38. Comme le reconnaît la juridiction *a quo*, l'article 45, alinéa 2, de la loi du 27 avril 2018 vise l'hypothèse dans laquelle plusieurs infractions sont commises à l'occasion d'un même trajet. La SNCB évoque, comme exemple, la commission d'incivilités à l'occasion d'un trajet pour lequel le contrevenant n'a pas de titre de transport valable. Les infractions sont concomitantes lorsqu'elles sont commises à l'occasion d'un même trajet, sans qu'il soit requis qu'elles soient commises au même instant.

B.39. L'article 45, alinéa 2, de la loi du 27 avril 2018 ne peut raisonnablement s'interpréter comme une habilitation à prononcer plusieurs amendes administratives en raison d'un même fait, fussent-elles plafonnées. Il en résulte que la disposition en cause ne porte pas une atteinte discriminatoire au principe général de droit *non bis in idem* garanti par l'article 4, paragraphe 1, du Protocole n° 7 à la même Convention.

Par ailleurs, la disposition en cause n'exige pas que les infractions soient de natures différentes. S'il est vrai que, comme l'indique la partie intervenante, l'infraction à l'article 15, 1°, de la loi du 27 avril 2018 qui consiste à se trouver à bord d'un véhicule ferroviaire sans détenir un titre de transport valable et sans régulariser ensuite sa situation par le paiement du tarif à bord du véhicule ne peut être commise plusieurs fois à l'occasion du même trajet, le voyageur pourrait commettre la même incivilité à plusieurs reprises.

Il n'y a donc pas de différence de traitement entre les personnes qui ont commis plusieurs infractions de même nature à l'occasion du même trajet et les personnes qui ont commis plusieurs infractions de natures différentes à l'occasion du même trajet, étant donné qu'elles bénéficient toutes du plafond instauré par la disposition en cause.

B.40. Il n'en demeure pas moins que les personnes qui commettent plusieurs infractions à la loi du 27 avril 2018 lors d'un même trajet bénéficient du plafond instauré par l'article 45, alinéa 2, alors que les personnes qui commettent plusieurs infractions à la même loi à l'occasion de plusieurs trajets ne bénéficient pas de ce plafond.

B.41. Le législateur a pu considérer que les infractions commises à l'occasion d'un même trajet participent d'un même comportement et qu'il s'imposait de limiter le montant des amendes administratives infligées au contrevenant dans cette hypothèse. Il a également pu considérer qu'il était nécessaire de faire preuve d'une sévérité accrue envers le contrevenant qui, à l'occasion de trajets différents, persiste à adopter des comportements infractionnels.

B.42. Par conséquent, la disposition en cause ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit au respect des biens, étant donné que le montant des amendes cumulées est en relation avec le nombre d'infractions commises, que le contrevenant bénéficie des garanties procédurales décrites en B.5.2 à B.7 et que la décision de lui infliger une amende doit être compatible avec les principes généraux du droit administratif.

B.43. La troisième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 31, § 3, de la loi du 27 avril 2018 « sur la police des chemins de fer » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

- En ce qu'il ne permet pas au tribunal de police de réduire à un montant inférieur au montant fixé par la loi les amendes administratives relatives à une infraction à l'article 15, 1°, de la loi du 27 avril 2018 pour tenir compte des circonstances atténuantes, l'article 47 de la même loi ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

- En ce qu'elle ne permet pas au tribunal de police d'assortir d'un sursis les amendes administratives relatives à une infraction à l'article 15, 1°, de la loi du 27 avril 2018, la même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

- En ce qu'elle ne permet pas au tribunal de police d'accorder une mesure de suspension du prononcé, la même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

- L'article 45, alinéa 2, de la loi du 27 avril 2018 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, avec l'article 16 de la Constitution et avec le principe général de droit *non bis in idem*, garanti par l'article 4, paragraphe 1, du Protocole n° 7 à la même Convention.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 5 mai 2022.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul