

To refer to as: C.M. BILLIET, « Amendes administratives à tarification fixe et contrôle du juge: la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle illustrée (note sous Cour d'appel de Bruxelles, 21^{ème} chambre, 15 septembre 2010) », *Droit pénal de l'entreprise* 2011/3, (253) 261-265

Amendes administratives à tarification fixe et contrôle du juge: la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle illustrée

(note sous Cour d'appel de Bruxelles, 21^{ème} chambre, 15 septembre 2010)

Carole M. Billiet

Vice-présidente de la Cour environnementale de la Région flamande

Directeur de recherches au Centre de droit de l'environnement et de l'énergie de l'Université de Gand

1. Dans sa rédaction de vigueur au moment où les faits reprochés à la compagnie aérienne s.a. Brussels Airlines Fly ont eu lieu, rédaction inchangée depuis lors, l'article 74/4bis §1er, 4ème alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (dorénavant 'loi des étrangers (1980)' ou 'la loi'), la disposition en application de laquelle les amendes administratives contestées ont été infligées, énonçait: "*Le Ministre ou son délégué peut infliger une amende administrative de [3.750 EUR] au (...) transporteur aérien public ou privé, pour tout passager qu'il amène en Belgique à l'occasion d'un voyage vers un pays tiers, qui n'est pas porteur des documents requis pour transiter en Belgique par la zone aéroportuaire ou pour entrer dans ce pays tiers*". Remarquez que le transporteur, public ou privé, est la seule personne à qui l'amende peut être infligée, à l'exclusion de toute autre personne, par exemple des personnes appartenant à son personnel. Le libellé de la compétence est fort limitatif à cet égard. Remarquez également l'étendue limitée, mais non inexistante, du pouvoir discrétionnaire attribuée du Ministre et son délégué. Aucune discrétion ne leur est octroyée au niveau du montant de l'amende, dont le montant précis, un seul montant d'application pour chacune des infractions visées, a été fixé par le législateur même. Mais ils conservent la liberté d'infliger ou non cette amende : la compétence a été formulée de telle manière que son exercice est facultatif. Le transporteur qui conteste la décision du Ministre ou de son délégué doit former appel, à peine de déchéance, dans un délai d'un mois de la notification de la décision devant le tribunal de première instance par voie de requête ¹. Le tribunal de première instance doit statuer dans le mois du dépôt de la requête ². Comme la loi ne prévoit pas textuellement que le tribunal de première instance se prononce en dernier ressort ³, les voies de recours habituelles sont d'application. D'où, parmi d'autres, cet arrêt en la matière de la Cour d'appel de Bruxelles.

Les caractéristiques principales du système d'amendes administratives mis en place par l'article 74/4bis de la loi précitée -- à savoir (1) la nature strictement administrative des infractions, qui ne constituent pas des délits punissables au pénal, et (2) le montant fixe des amendes -- le classent parmi les nombreux systèmes d'amendes administratives inspirés par les amendes administratives en droit fiscal. Dans la faune parfois fort expérimentale des régimes d'amendes administratives qui, depuis une quinzaine d'années surtout, foisonne dans les législations fédérales, régionales et communautaires, le seul autre modèle de base de

¹ Art. 74/4bis §5, premier alinéa, de la loi

² Art. 74/4bis §5, troisième alinéa, *ibid.*

³ Le libellé des §§ 5 et 6 de l'article 74/4bis de la loi suggère qu'il s'agit là d'un oubli, que l'idée était que le tribunal de première instance se prononce en dernier ressort.

To refer to as: C.M. BILLIET, « Amendes administratives à tarification fixe et contrôle du juge: la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle illustrée (note sous Cour d'appel de Bruxelles, 21^{ième} chambre, 15 septembre 2010) », *Droit pénal de l'entreprise* 2011/3, (253) 261-265

systèmes d'amendes administratives s'inspire de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infractions à certaines lois sociales. Une caractéristique typique de ce modèle-là est le choix d'une formule de tarification à fourchette, comprenant un pouvoir discrétionnaire à fixer l'amende imposée dans une marge relativement importante comprise entre un minimum et un maximum établis par le législateur. ⁴ Nous parlerons dorénavant du type Droit fiscal et du type Droit social.

2. Le décor qui s'impose pour une bonne lecture de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles, a été dressé par la Cour Constitutionnelle. Comme chacun le sait, cette cour a développé en près de vingt ans une jurisprudence remarquable au sujet de la constitutionnalité de l'amende administrative et des procédures encadrant l'application de cet instrument de sanction. Cette jurisprudence, élaborée au regard des principes d'égalité et non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution, rassemble un échantillon étonnamment varié de régimes d'amendes administratives. De loi en décret et décret en loi soumis au jugement de la cour, le juriste intéressé découvre, à côté du grand classique susmentionné établi par la loi du 30 juin 1971 ⁵ et de tout aussi grands classiques en matière fiscale (TVA, taxations indirectes, ...) ⁶, des régimes d'amendes administratives dans une multitude de domaines : gestion de l'infrastructure routière ⁷, police des étrangers ⁸, sécurité alimentaire ⁹, énergie verte ¹⁰, médias ¹¹, environnement ¹², logement ¹³, lutte communale contre les petites nuisances ¹⁴, ... Certains de ces régimes d'amendes s'apparentent clairement au type Droit fiscal ¹⁵ ou au type Droit social ¹⁶, d'autres rassemblent un mélange original de caractéristiques ¹⁷. La jurisprudence constitutionnelle a trouvé richesse et nuance dans cette diversité. Il est en effet ainsi que des jugements énoncés pour certains types de régimes d'amende, ne se transposent pas, ou pas sans lecture corrigée, vers d'autres types de régimes d'amende ¹⁸. Ceci n'empêche

⁴ Voy. C.M. BILLIET, "Les amendes administratives en droit aérien: œuvre d'apprenti-sorcier?", *Droit pénal de l'entreprise* 2009, (243) no. 4.

⁵ Cour Const. n° 72/92, 18 novembre 1992; Cour Const. n° 40/97, 14 juillet 1997; Cour Const. n° 45/97 du même jour; Cour Const. n° 132/2001, 30 octobre 2001; Cour Const. n° 105/2004, 16 juin 2004; Cour Const. n° 148/2004, 15 septembre 2004.

⁶ Par exemple Cour Const. n° 81/2007, 7 juin 2007 et Cour Const. n° 157/2008, 6 novembre 2008.

⁷ Cour Const. n° 127/2000, 6 décembre 2000.

⁸ Cour Const. n° 125/2003, 24 septembre 2003.

⁹ Cour Const. n° 88/2004, 29 mai 2004.

¹⁰ Cour Const. n° 193/2004, 24 novembre 2004; Cour Const. n° 25/2005, 2 février 2005; Cour Const. n° 150/2005, 28 septembre 2005; Cour Const. n° 52/2009, 19 mars 2009.

¹¹ Cour Const. n° 14/2007, 17 janvier 2007.

¹² Cour Const. n° 67/2007, 26 avril 2007; Cour Const. n° 44/2011, 30 mars 2011.

¹³ Cour Const. n° 91/2010, 29 juillet 2010.

¹⁴ Cour Const. n° 28/2008, 28 février 2008.

¹⁵ Voy. par exemple le système d'amendes administratives en cause dans Cour Const. n° 88/2004, 19 mai 2004.

¹⁶ Ainsi, par exemple, dans l'arrêt n° 44/2022 du 30 mars 2011, le régime d'amendes administratives prévu par l'Ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, qui permet d'infliger des amendes administratives pour toute infraction en matière de législation régionale d'environnement, aussi bien dans le domaine de la lutte contre les pollutions et nuisances que dans le domaine de la protection de la nature.

¹⁷ Ainsi notamment le système d'amendes administratives en cause dans Cour Const. n° 189/2004, 8 décembre 2004, Cour Const. n° 42/2009, 11 mars 2009, et Cour Const. n° 66/2011, 5 mai 2011.

¹⁸ L'arrêt n° 42/2009 du 11 mars 2009, où la Cour Constitutionnelle elle-même développe cette mise en garde de manière quasi-didactique, notamment dans ses considérants B.7 à B.12, constitue à cet égard une lecture fort conseillée.

To refer to as: C.M. BILLIET, « Amendes administratives à tarification fixe et contrôle du juge: la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle illustrée (note sous Cour d'appel de Bruxelles, 21^{ième} chambre, 15 septembre 2010) », *Droit pénal de l'entreprise* 2011/3, (253) 261-265

que la Cour a dégagée au fil des années des grands principes qui unifient sa jurisprudence au-delà du spécifique¹⁹. Tout récemment elle a prononcé deux arrêts qui reprennent ces principes: l'arrêt du 5 mai 2011 traitant des questions préjudicielles concernant le système d'amendes administratives prévu à l'article 19 de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière²⁰ et l'arrêt du 31 mai 2011 concernant la question préjudicielle relative au système d'amendes administratives prévus à l'article 18 de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, tel qu'il a été modifié par la loi du 25 avril 2007²¹. Revoyons brièvement quelques pierres angulaires de l'ensemble de cette belle jurisprudence.

1/ Lorsque le législateur estime que certains manquements à des obligations légales doivent être réprimés, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales 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.²²

2/ Les amendes administratives sont de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme²³. Dès lors, leur application doit être entourée de toutes les garanties, pour le justiciable, exigées par les articles 6 et 7 de cette convention en matière de poursuites pénales. Ces garanties comprennent le droit d'accès à une instance judiciaire indépendante et impartiale, exerçant un contrôle de pleins pouvoirs.²⁴ Un contrôle de pleins pouvoirs exige que rien de ce qui est soumis au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle exercé par une instance judiciaire satisfaisant les exigences de l'article 6 de la convention²⁵.

3/ L'appréciation de la gravité d'un manquement et de 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 des infractions sont de nature à porter gravement atteinte aux droits fondamentaux des individus et aux intérêts de la

¹⁹ Ce mouvement de synthèse est clair à partir de l'arrêt n° 42/2009 du 11 mars 2009, qui donc vraiment vaut lecture.

²⁰ Cour Const. n° 66/2011, 5 mai 2011. Voy. également Cour Const. n° 198/2004, 8 décembre 2004, et Cour Const. n° 42/2009, 11 mars 2009.

²¹ Cour Const. n° 100/2011, 31 mai 2011. Voy. aussi Cour Const. n° 153/2001, 28 novembre 2001.

²² Cour Const. n° 40/97, 14 juillet 1997, B.2; Cour Const. n° 45/97, 14 juillet 1997, B.2; Cour Const. n° 132/2001, 30 octobre 2001, B.4; Cour Const. n° 153/2001, 28 novembre 2001, B.5; Cour Const. n° 105/2004, 16 juin 2004, B.2; Cour Const. n° 67/2007, 26 avril 2007, B.6; Cour Const. n° 91/2008, 18 juin 2008, B.5; Cour Const. n° 42/2009, 11 mars 2009, B.5; Cour Const. n° 44/2011, 30 mars 2011, B.23; Cour Const. n° 66/2011, 5 mai 2011, B.6; Cour Const. n° 100/2011, 31 mai 2011, B.6.

²³ Voy., par exemple: Cour Const. n° 127/2000, 6 décembre 2000, B.13.5; Cour Const. n° 88/2004, 19 mai 2004, B.13.1; Cour Const. n° 14/2007, 17 janvier 2007, B.3.3; Cour Const. n° 67/2007, 26 avril 2007, B.9.1; Cour Const. n° 91/2008, 18 juin 2008, B.8.1; Cour Const. n° 157/2008, 6 novembre 2008, B.3.2; Cour Const. n° 42/2009, 11 mars 2009, B.3.2; Cour Const. 44/2011, 30 mars 2011, B.6; Cour Const. 66/2011, 5 mai 2011, B.4.2.

²⁴ Ainsi par exemple: Cour Const. n° 127/2000, 6 décembre 2000, B.14; Cour Const. n° 14/2007, 17 janvier 2007, B.3.3 et B.5.1-B.5.3; Cour Const. n° 67/2007, 26 avril 2007, B.9-B.12; Cour Const. n° 42/2009, 11 mars 2009, B.3.2; Cour Const. n° 44/2011, 30 mars 2011, B.6, B.38; Cour Const. n° 66/2011, 5 mai 2011, B.4.2.

²⁵ Ainsi notamment, de manière parfois plus et parfois moins explicitée: Cour Const. n° 153/2001, 28 novembre 2001, B.11; Cour Const. n° 125/2003, 24 septembre 2003, B.5; Cour Const. n° 150/2005, 28 septembre 2005, B.93-B.9.4; Cour Const. n° 81/2007, 7 juin 2007, B.7.2; Cour Const. n° 42/2009, 11 mars 2009, B.6, B.14 et B.17-B.21; Cour Const. n° 44/2011, 30 mars 2011, B.7.

To refer to as: C.M. BILLIET, « Amendes administratives à tarification fixe et contrôle du juge: la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle illustrée (note sous Cour d'appel de Bruxelles, 21^{ième} chambre, 15 septembre 2010) », *Droit pénal de l'entreprise* 2011/3, (253) 261-265

collectivité.²⁶ C'est dès lors au législateur qu'il appartient de fixer les limites dans lesquelles et les montants à concurrence desquels le pouvoir d'appréciation de l'administration, et par conséquent celui de l'instance judiciaire où les décisions administratives peuvent être contestées, doit s'exercer. La Cour ne pourrait censurer un tel système que s'il était manifestement déraisonnable.²⁷

4/ Un système d'amendes administratives peut être manifestement déraisonnable lorsqu'il porte 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 lorsqu'il porte atteinte au droit au respect des biens dans les cas où la loi prévoit un montant d'amende administrative disproportionné et n'offre pas un choix qui se situerait entre cette peine, en tant que peine maximale, et une peine minimale²⁸.

5/ Les amendes que législateur a qualifiées d'administratives présentent avec les sanctions pénales *sensu stricto* une analogie trop étroite pour que les valeurs qui fondent un principe aussi fondamental que le principe de la personnalité des peines perdent toute pertinence en ce qui les concernent. La preuve de l'élément matériel de l'infraction ne suffit pas pour infliger l'amende lorsque la personne mise en cause peut démontrer qu'elle n'a commis aucune faute parce qu'elle a pris toutes les mesures qui étaient dans son pouvoir pour empêcher que l'élément matériel de l'infraction se réalise. Ou encore : une quelconque faute doit pouvoir lui être imputée.²⁹ Là où le législateur n'a pas prévu de présomption d'imputabilité³⁰, il incombe au fonctionnaire qui décide d'infliger l'amende administrative d'établir non seulement la véracité des faits reprochés à la personne mise en cause mais aussi de démontrer sa culpabilité³¹.

3. Au regard de cette jurisprudence, le système d'amendes administratives instauré par l'article 74/4*bis* de la loi des étrangers (1980) contient deux aspects qui suscitent commentaire et qui par ailleurs tous deux, l'un plus explicitement que l'autre, ont été relevé dans un arrêt de la Cour Constitutionnelle : l'arrêt n° 125/2003 du 24 septembre 2003.

²⁶ Cour Const. n° 88/2004, 19 mai 2004, B.13.2 ; Cour Const. n° 81/2007, 7 juin 2007, B.4.3 ; Cour Const. n° 42/2009, 11 mars 2009, B.6 ; Cour Const. n° 44/2011, 30 mars 2011, B.7 ; Cour Const. n° 66/2011, 5 mai 2011, B.7.

²⁷ Cour Const. n° 40/97, 14 juillet 1997, B.3.1 ; Cour Const. n° 45/97, 14 juillet 1997, B.3.1 ; Cour Const. n° 153/2001, 28 novembre 2001, B.5 ; Cour Const. n° 67/2007, 26 mars 2007, B.6 ; Cour Const. n° 81/2007, 7 juin 2007, B.4.3 ; Cour Const. n° 91/2008, 18 juin 2008, B.5 ; Cour Const. n° 93/2008, 26 juin 2008, B.15.3 ; Cour Const. n° 157/2008, 6 novembre 2008, B.35 ; Cour Const. n° 42/2009, 11 mars 2009, B.6 ; Cour Const. n° 44/2011, 30 mars 2011, B.7 ; Cour Const. n° 66/2011, 5 mai 2011, B.7 ; Cour Const. n° 100/2011, 31 mai 2011, B.6.

²⁸ Cour Const. n° 42/2009, 11 mars 2009, B.6 ; Cour Const. n° 91/2010, 29 juillet 2010, B.4.6.1-B.4.6.3 ; Cour Const. n° 44/2011, 30 mars 2011, B.7 ; Cour Const. n° 66/2011, 5 mai 2011, B.7 ; Cour Const. n° 100/2011, 31 mai 2011, B.6. Voy. aussi Cour Const. n° 81/2007, 7 juin 2007, B.8-B.9.

²⁹ Cour Const. n° 132/2001, 30 octobre 2001, B.6-B.8 ; Cour Const. n° 125/2003, 24 septembre 2003.

³⁰ En limitant les personnes susceptibles d'encourir l'amende à une ou quelques personnes spécifiques, par exemple les transporteurs aériens. Comparez sur ce point les législations en cause dans Cour Const. n° 132/2001, 30 octobre 2001, et Cour Const. n° 125/2003, 24 septembre 2003, avec celles en cause dans Cour Const. n° 28/2008, 28 février 2008, et Cour Const. n° 44/2011, 30 mars 2011.

³¹ Ainsi, par exemple, Cour Const. n° 28/2008, 28 février 2008, B.6.3 et Cour Const. n° 44/2011, 30 mars 2011, B.35.

To refer to as: C.M. BILLIET, « Amendes administratives à tarification fixe et contrôle du juge: la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle illustrée (note sous Cour d'appel de Bruxelles, 21^{ème} chambre, 15 septembre 2010) », *Droit pénal de l'entreprise* 2011/3, (253) 261-265

1/ Comme souligné plus haut, ce système d'amendes administratives permet de sanctionner des transporteurs -- aériens, maritimes, routiers -- à l'exclusion de toute autre personne. Il ressort des travaux préparatoires de la disposition en question que l'amende serait légalement due dès qu'un étranger est amené en Belgique sans documents de voyage valables. Poursuivant la jurisprudence prônée dans son arrêt n° 132/2001 du 30 octobre 2001, la Cour Constitutionnelle rejette fermement une telle lecture de l'article. En effet, celle-ci « va à l'encontre du principe général selon lequel le juge doit toujours pouvoir vérifier si une quelconque culpabilité incombe à quelqu'un, soit vérifier en l'espèce si le transporteur a ou non pris les mesures nécessaires pour empêcher que de tels passagers sans documents de voyage valables soient introduits dans le pays. »³². Et à la Cour de poursuivre que le pouvoir facultatif d'infliger ou non l'amende doit être compris notamment à la lumière de cette exigence essentielle : « Il apparaît de l'utilisation du terme « peut » tant dans le préambule de l'alinéa 1^{er} que dans (...) de la disposition litigieuse, que le ministre ou son délégué possède un pouvoir d'appréciation, fût-il restreint, à savoir soit ne pas infliger l'amende administrative – par exemple, parce qu'aucune culpabilité n'incombe au transporteur –, soit infliger le montant forfaitaire et invariable, fixé par le législateur, de l'amende administrative. »³³. Quant-au juge qui serait amené à contrôler une décision administrative imposant une amende à un transporteur, il « doit pouvoir vérifier si la décision (...) est justifiée en droit et en fait, et en particulier si une quelconque faute peut être imputée au transporteur. Le juge doit donc, dans les mêmes limites d'appréciation que celles du ministre ou de son délégué, confirmer ou non l'amende administrative, sans pouvoir en moduler le montant. »³⁴.

2/ A l'encontre des systèmes d'amendes administratives qui ont opté pour une tarification à fourchette qui, entre un minimum et un maximum légal, permet à l'administration, et donc au juge, d'éviter, le cas échéant, une violation du droit au respect des biens³⁵, les systèmes d'amendes administratives qui, comme celui de la loi des étrangers (1980), ont choisi une tarification fixe -- soit par montant forfaitaire, soit par formule de tarification -- ont une aptitude à entraîner une violation du droit au respect des biens. En ce qui concerne l'amende de 3750 euro par passager qui ne dispose des documents requis prévue par la loi des étrangers (1980), la Cour Constitutionnelle a précisé qu'une raison importante pour laquelle elle échappait à la disproportion était le fait que le législateur avait octroyé la possibilité de ne pas imposer d'amende³⁶. Suggestion à retenir pour les législateurs qui, à l'avenir, souhaitent introduire des amendes administratives à tarif fixe?

4. L'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles mets en œuvre la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle. La question sur laquelle la Cour d'appel se penche, est la question de la culpabilité du transporteur, la matérialité des faits infractionnels étant établie sans contestation. L'examen de la faute qui fonderait la culpabilité se déroule en étapes où la recherche de la faute s'inspire aussi bien du droit civil classique que du droit pénal. En un premier mouvement, la Cour établit qu'aucune négligence grave et persistante ne pourrait être

³² Arrêt, B.6.

³³ *Ibid.*, B.7.

³⁴ *Ibid.*, B.8.

³⁵ Voy. par exemple Cour Const. n° 44/2011, 30 mars 2011, B.11 et Cour Const. n° 100/2011, 31 mai 2011, B.8.

³⁶ Cour Const. n°125/2003, 24 décembre 2003, B.8.

To refer to as: C.M. BILLIET, « Amendes administratives à tarification fixe et contrôle du juge: la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle illustrée (note sous Cour d'appel de Bruxelles, 21^{ième} chambre, 15 septembre 2010) », *Droit pénal de l'entreprise* 2011/3, (253) 261-265

imputée au transporteur. En effet, il était satisfait aux conditions de formation du personnel et à la mise en œuvre des contrôles requis par l'Etat belge. Ensuite, à défaut d'autre explication satisfaisante résultant des procès-verbaux établis ou de tout autre élément probant, la Cour estime qu'il faut considérer que les passagers sans papiers ont pu embarquer dans l'avion grâce à une négligence dans le contrôle à l'embarquement ou à une méconnaissance par le personnel de l'intimée des documents requis par les autorités belges. Le personnel ayant au moment des faits bénéficié de formations et d'informations dispensées par les autorités belges, cette négligence doit être tenue pour fautive comme une négligence ou erreur qui n'auraient manifestement pas été commises par un personnel normalement prudent et diligent, ayant reçu les mêmes formations et informations et placé dans les mêmes circonstances. Enfin, en un dernier mouvement, la Cour constate que le transporteur ne prouve pas une cause de justification ou exonératoire de sa responsabilité, tel un fait particulier lors de l'embarquement qui eut pu raisonnablement distraire l'attention du personnel de contrôle ou un habile subterfuge des passagers concernés. Logiquement, la Cour conclut que la demande originaire n'est pas fondée. Curieusement, la demande subsidiaire de réduire l'amende, est elle aussi déclarée non fondée là où la cour n'était pas compétente à en connaître.