

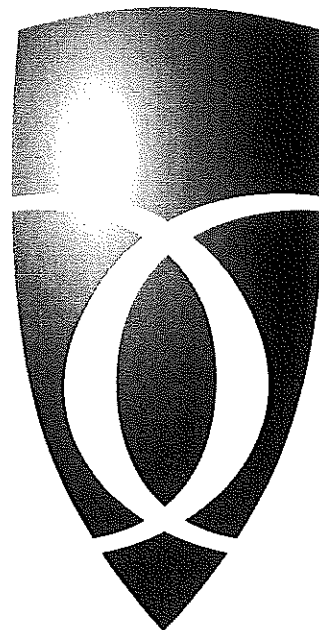
Bureau de dépôt

Antwerpen X

1996
2

MARS-AVRIL
Revue trimestrielle/Cinquième année
(Ne paraît pas en juillet et août)

Revue de
**Droit
Communal**



La Charte européenne de l'autonomie locale
Impositions et taxes communales
Camping
Révision partielle d'un plan de secteur
Environnement: action en cessation

KLUWER
ÉDITIONS JURIDIQUES
BELGIQUE

R. Vanhaesendonck

Jurisprudence

A. IMPOSITIONS ET TAXES COMMUNALES

Cour de cassation (1^e Ch.)

Arrêt n° C.94.0280, 2 mars 1995

Siège: M. SACE (prés.), M. RAPPE, Mme CHARLIER, M. VERHEYDEN et M. PARMENTIER

Min. public: M. PIRET, avocat général

En cause: Van Nespen c/ Administration communale de Boussu

Plaid.: Mes KIRKPATRICK et VAN OMMESLAGHE

REGLEMENTS COMMUNAUX – Application des peines – Compétence des tribunaux – Impositions communales – Fraudes, tentatives de fraude et contraventions – Intérêts.

L'application des amendes fixées par les règlements communaux pour assurer le recouvrement des impositions communales relève de la compétence du tribunal correctionnel ou du tribunal de police selon que ces amendes dépassent ou non le montant de 25 F.

Le juge ne peut ajouter des intérêts à la condamnation à une amende prononcée du chef de fraude, tentative de fraude ou contravention en matière d'impositions communales.

LA COUR,

Où Monsieur le conseiller Rappe en son rapport et sur les conclusions de Monsieur Piret, avocat général;

Vu les arrêts attaqués, rendus les 21 février et 16 mai 1994 par la cour d'appel de Mons;

(...)

Sur le deuxième moyen, pris de la violation des articles 159 de la Constitution, 9 du règlement-taxe du 21 février 1985 de la commune de Boussu, 8 et 15 de la loi du 29 avril 1819 contenant des dispositions propres à assurer efficacement le recouvrement des impositions communales, 78 de la loi communale du 30 mars 1836, 138, 8°, du Code d'instruction criminelle, 38 du Code pénal et 1^{er} de la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales, modifié par la loi du 2 juillet 1981,

en ce que l'arrêt attaqué du 21 février 1994, par confirmation du jugement *a quo*, condamne le demandeur à payer à la défenderesse, en vertu du règlement-taxe de la défenderesse du 11 février 1985, la somme de 360.000 francs à titre d'amende pour les années 1986 et 1987,

alors que, première branche, selon l'article 9 dudit règlement-taxe, «toute fraude ou tentative de fraude, toute contravention au présent règlement sera punie d'une amende égale au montant de la taxe applicable aux spectacles ou divertissements à propos desquels la fraude ou tentative de fraude ou la contravention a été commise; (...) à défaut de paiement dans les délais prescrits, la taxe sera recouvrée conformément à la loi du 29 avril 1819»; que l'article 8 de la loi du 29 avril 1819 confère aux communes le pouvoir d'établir des peines «pour fraudes, tentatives de fraude et contraventions en matière d'impositions communales»; que ce pouvoir est confirmé par l'article 78, alinéa 4, de la loi communale de 1836, selon lequel les communes peuvent «statuer des peines contre les infractions à leurs règlements»; que les peines prévues dans les règlements communaux pour fraudes, tentatives de fraude ou contraventions en matière communale relèvent de la compétence des juridictions répressives; qu'en vertu de l'article 15 de la loi précitée du 29 avril 1819, «les poursuites relatives à ces infractions sont portées devant les tribunaux de simple police ou de police correctionnelle»; que l'article 138, 8°, du Code d'instruction criminelle soumet les infractions aux règlements communaux à la compétence exclusive des tribunaux de police; que dès lors, en condamnant le demandeur au paiement des amendes prévues par le règlement-taxe du 21 février 1985, l'arrêt viole les articles 9 de ce règlement-taxe, 8 et 15 de la loi précitée du 29 avril 1819 et 138, 8°, du Code d'instruction criminelle;

seconde branche, l'article 78, alinéa 4, de la loi communale du 30 mars 1836 prévoit que les peines fixées par les règlements communaux ne peuvent excéder les peines de police; qu'en vertu de l'article 38 du Code pénal et de l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 1952, modifiée par la loi du 2 juillet 1981, l'amende pour contravention ne peut excéder la somme de 25 francs, majorée de cinq cent nonante décimes additionnels; que le règlement-taxe de la défenderesse prévoit une taxe forfaitaire de 15.000 francs par mois pour les parties de danse habituelles et institue une amende «égale au montant de la taxe applicable aux spectacles ou divertissements à propos desquels la fraude ou tentative de fraude ou la contravention a été commise»; que lorsque des parties de danse habituelles sont organisées sans paiement de la taxe, l'amende est égale à 15.000 francs pour chaque période d'un mois durant laquelle des parties de danse habituelles sont organisées; que cette amende excède les peines de police et est contraire aux articles 78 de la loi communale du 30 mars 1836, 38 du Code pénal et 1^{er} de la loi du 5 mars 1952, modifié par la loi du 2 juillet 1981; que dès lors l'arrêt attaqué n'a pu faire application des amendes prévues par ce règlement-taxe sans violer les articles 159 de la Constitution, 78 de la loi communale du 30 mars 1836, 38 du Code pénal et 1^{er} de la loi du 5 mars 1952, modifié par la loi du 2 juillet 1981;

Quant aux deux branches réunies:

Attendu qu'en vertu de l'article 78, alinéa 4, de la loi communale du 30 mars 1836, dans sa version applicable en l'espèce, les conseils communaux peuvent statuer des peines contre les infractions à leurs règlements et ordonnances, «à moins qu'une loi n'en ait fixé» et ces peines ne peuvent excéder les peines de police;

Attendu que l'article 138, 8°, du Code d'instruction criminelle attribue au tribunal de police compétence pour connaître «des infractions aux règlements communaux»;

Attendu que le règlement-taxe litigieux de la défenderesse dispose que toute contravention audit règlement est punie d'une amende égale au montant de la taxe et qu'à défaut de paiement dans les délais prescrits, la taxe sera recouvrée conformément à la loi du 29 avril 1819;

Attendu que la loi du 29 avril 1819 contenant des dispositions propres à assurer efficacement le recouvrement des impositions communales prévoit, en son article 8, que les peines pour fraudes, tentatives de fraude et contraventions en matière d'impositions communales peuvent consister en amendes; que l'article 9 de cette loi fixe le maximum de celles-ci et l'article 15 précise que les poursuites sont portées «devant les tribunaux de simple police ou de police correctionnelle, suivant la nature des cas»;

Qu'il résulte de ces dispositions, d'une part, que les amendes prévues par le règlement-taxe de la défenderesse sont régies par la loi du 29 avril 1819 et non par l'article 78, alinéa 4, de la loi communale du 30 mars 1836 et, d'autre part, que les infractions à ce règlement relèvent de la compétence du tribunal correctionnel ou du tribunal de police selon que l'amende à appliquer dépasse ou ne dépasse pas le montant de 25 francs, augmenté des décimes additionnels, fixé comme maximum de l'amende pour contravention;

Attendu qu'il ressort de l'arrêt attaqué que le montant des amendes à appliquer au demandeur dépasse ce maximum;

Que, partant, reposant sur l'affirmation, d'une part, que l'article 78, alinéa 4, de la loi du 30 mars 1836 s'applique aux amendes prévues par le règlement-taxe de la défenderesse et, d'autre part, que les infractions à ce règlement reprochées au demandeur relevaient de la compétence du tribunal de police, le moyen manque en droit;

Sur le troisième moyen, pris de la violation des articles 14 de la Constitution, 9 du règlement-taxe du 11 février 1985 de la commune de Boussu, 8, 9 de la loi du 29 avril 1819 contenant des dispositions propres à assurer efficacement le recouvrement des impositions communales et 78 de la loi communale du 30 mars 1836,

en ce que l'arrêt attaqué du 21 février 1994, par confirmation du jugement *a quo*, condamne le demandeur au paiement d'intérêts sur l'amende encourue par le demandeur pour les années 1986 et 1987 pour défaut de paiement de la taxe sur les parties de danse due en vertu du règlement-taxe de la défenderesse du 11 février 1985, aux motifs «que le règlement-taxe du 11 février 1985 de la commune de Boussu ne prévoit pas d'intérêts moratoires; que toutefois des intérêts sont prévus par une délibération du conseil communal de Boussu, prise le 20 octobre 1981 pour un terme de cinq ans expirant le 31 décembre 1986 et reconduite jusqu'au 31 décembre 1991 par délibération du 12 novembre 1986; que les intérêts de retard calculés suivant le taux et les règles en vigueur pour les contributions directes de l'Etat sont dus depuis la date d'échéance de chacune des taxes des années 1986 et 1987»,

alors que l'amende établie dans un règlement communal en vertu de l'article 8 de la loi du 29 avril 1819 présente en partie un caractère pénal; que les articles 9 de la loi du 29 avril 1819 et 78 de la loi communale du 30 mars 1836, qui fixent les montants maximaux de l'amende, ne prévoient pas la déduction d'intérêts sur cette demande; que l'article 9 du règlement du 11 février 1985 de la commune de Boussu prévoit une amende en cas de contravention mais ne prévoit pas d'intérêts sur cette amende; que, dès lors, en condamnant le demandeur au paiement des intérêts sur le montant de l'amende, l'arrêt attaqué prononce une peine accessoire non prévue par la loi et viole les dispositions visées au moyen:

Attendu que la loi du 29 avril 1819 contenant les dispositions propres à assurer efficacement le recouvrement des impositions communales prévoit en son article 8 que «les peines pour fraudes, tentatives de fraude et contraventions en matière d'impositions communales, à établir par le règlement de ces impositions, peuvent consister dans l'amende et la confiscation...»; que cette loi ne prévoit pas la possibilité de condamner au paiement d'intérêts sur l'amende prononcée;

Qu'en condamnant le demandeur au paiement d'intérêts sur l'amende, l'arrêt attaqué prononce une peine accessoire non prévue par la loi et viole, dès lors, l'article 8 de la loi du 29 avril 1819;

Que, dans cette mesure, le moyen est fondé;

Sur le quatrième moyen, pris de la violation des articles 159 de la Constitution, 9 du règlement-taxe du 21 février 1985 de la commune de Boussu, 8, 15 de la loi du 29 avril 1819 contenant des dispositions propres à assurer efficacement le recouvrement des impositions communales, 78 de la loi communale du 30 mars 1836, 138, 8°, du Code d'instruction criminelle, 38 du Code pénal et 1^{er} de la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales, modifié par la loi du 2 juillet 1981,

en ce que l'arrêt attaqué du 16 mai 1994 condamne le demandeur à payer à la défenderesse, en vertu du règlement-taxe de la défenderesse du 11 février 1985, la somme de 165.000 francs à titre d'amende pour défaut de paiement de la taxe sur les parties de danse pour les mois de janvier à novembre 1988 (par confirmation du jugement *a quo*) et la somme de 15.000 francs à titre d'amende pour défaut de paiement de ladite taxe pour le mois de décembre 1988,

alors que, première branche, selon l'article 9 du règlement-taxe du 21 février 1985 de la commune de Boussu, «toute fraude ou tentative de fraude, toute contravention au présent règlement sera punie d'une amende égale au montant de la taxe applicable aux spectacles ou divertissements à propos desquels la fraude ou tentative de fraude ou la contravention qui a été commise; (...) à défaut de paiement dans les délais prescrits, la taxe sera recouvrée conformément à la loi du 29 avril 1819»; que l'article 8 de la loi du 29 avril 1819 confère aux communes le pouvoir d'établir des peines «pour fraudes, tentatives de fraude et contraventions en matière d'impositions communales»; que ce pouvoir est confirmé par l'article 78, alinéa 4, de la loi communale de 1836, selon lequel les communes peuvent «statuer des peines contre les infractions

à leurs règlements»; que les peines prévues dans les règlements communaux pour fraudes, tentatives de fraude ou contraventions en matière communale relèvent de la compétence des juridictions répressives; qu'en vertu de l'article 15 de la loi du 29 avril 1819, «les poursuites relatives à ces infractions sont portées devant les tribunaux de simple police ou de police correctionnelle; que l'article 138, 8°, du Code d'instruction criminelle soumet les infractions aux règlements communaux à la compétence exclusive des tribunaux de police; que dès lors, en condamnant le demandeur au paiement des amendes prévues par le règlement-taxe du 21 février 1985, l'arrêt attaqué viole les articles 9 de ce règlement-taxe, 8, 15 de la loi précitée du 29 avril 1819 et 138, 8°, du Code d'instruction criminelle;

seconde branche, l'article 78, alinéa 4, de la loi communale du 30 mars 1836 prévoit que les peines fixées par les règlements communaux ne peuvent excéder les peines de police; qu'en vertu de l'article 38 du Code pénal et de l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 1952, modifié par la loi du 2 juillet 1981, l'amende pour contravention ne peut excéder la somme de 25 francs, majorée de cinq cent nonante décimes additionnels; que le règlement-taxe de la défenderesse prévoit une taxe forfaitaire de 15.000 francs par mois pour les parties de danse habituelles et institue une amende «égale au montant de la taxe applicable aux spectacles ou divertissements à propos desquels la fraude ou tentative de fraude ou la contravention a été commise»; que lorsque des parties de danse habituelles sont organisées sans paiement de la taxe, l'amende est égale à 15.000 francs pour chaque période d'un mois durant laquelle des parties de danse habituelles sont organisées; que cette amende excède les peines de police et est contraire aux articles 78 de la loi communale du 30 mars 1836, 38 du Code pénal et 1^{er} de la loi du 5 mars 1952, modifié par la loi du 2 juillet 1981; que dès lors l'arrêt attaqué n'a pu faire application des amendes prévues par ce règlement-taxe sans violer les articles 159 de la Constitution, 78 de la loi communale du 30 mars 1836, 38 du Code pénal et 1^{er} de la loi du 5 mars 1952, modifié par la loi du 2 juillet 1981:

Attendu que pour les motifs indiqués en réponse au deuxième moyen, le moyen manque en droit;

Sur le cinquième moyen, pris de la violation des articles 14 de la Constitution, 9 du règlement-taxe du 11 février 1985 de la commune de Boussu, 8, 9 de la loi du 29 avril 1819 contenant des dispositions propres à assurer efficacement le recouvrement des impositions communales et 78 de la loi communale du 30 mars 1836;

en ce que l'arrêt attaqué du 16 mai 1994 condamne le demandeur au paiement d'intérêts sur l'amende encourue par le demandeur pour défaut de paiement de la taxe due sur les parties de danse en vertu du règlement-taxe de la défenderesse du 11 février 1985 pour les mois de janvier à novembre 1988 (par confirmation du jugement *a quo*) et en outre pour le mois de décembre 1988,

alors que l'amende établie dans un règlement communal en vertu de l'article 8 de la loi du 29 avril 1819 présente en partie un caractère pénal; que les articles 9 de la loi du 29 avril 1819 et 78 de la loi communale du 30 mars

1836, qui fixent les montants maximaux de l'amende, ne prévoient pas la déduction d'intérêts sur cette amende; que l'article 9 du règlement du 11 février 1985 de la commune de Boussu prévoit une amende en cas de contravention mais ne prévoit pas d'intérêts sur cette amende; que dès lors, en condamnant le demandeur au paiement des intérêts sur le montant de l'amende, l'arrêt attaqué prononce une peine accessoire non prévue par la loi et viole les dispositions visées au moyen:

Attendu que pour les motifs indiqués en réponse au troisième moyen, le moyen est, dans la mesure précisée dans ces motifs, fondé;

PAR CES MOTIFS,

Casse les arrêts attaqués en tant qu'ils condamnent le demandeur à des intérêts sur les amendes prononcées à sa charge;

Rejette le pourvoi pour le surplus;

(...)

Observations

par I. Rorive, Aspirant F.N.R.S., Assistante à l'U.L.B.

Analyse de l'arrêt de la Cour de cassation du 2 mars 1995

Même si le droit pénal fiscal est habituellement défini comme «l'ensemble des sanctions répressives combinées par les différents codes fiscaux»¹ vu l'absence de codes spécifiques de droit pénal fiscal et de procédure pénale fiscale, l'arrêt du 2 mars 1995 a le mérite de nous rappeler que cette matière peut également concerner la fiscalité locale².

En effet, en l'espèce, le défendeur, redevable d'une taxe applicable aux spectacles ou divertissements prévue par un règlement de la commune de Boussu et ayant éludé le paiement de cette dernière, se voit condamner à une amende correctionnelle, outre le montant de la taxe, et à des intérêts sur cette amende.

Une telle affaire pose plusieurs questions: quelles sont les dispositions légales qui confèrent aux conseils communaux le pouvoir de sanctionner pénalement le non-respect de leurs règlements-taxes? Quelle est la juridiction compétente pour prononcer les peines ainsi prévues? Quels types de sanctions

1. G. STEFFENS, «Le droit pénal fiscal: cinq ans d'application de la charte du contribuable», *Act. Dr.*, 1993, p. 487.

2. Pour un aperçu du pouvoir fiscal des communes en relation avec la notion d'intérêt communal, voy. notamment I. KOVALOVSKY, «Le pouvoir réglementaire des communes en matière de protection de l'environnement», *Ann. Dr. Louv.*, 1991, pp. 352 et s., spéc. p. 368. Consultez également J.-B. BIVORT, *Commentaire sur la loi communale de la Belgique du 30 mars 1836 et les lois qui l'ont modifiée*, Bruxelles, Larcier, 1882, 9^e éd. par P. RUELENS, p. 55; P. LAMBERT (dir.), *Manuel de droit communal. La nouvelle loi communale*, t. I, Bruxelles, Némésis, 1992, pp. 158 et s., art. 117.

les conseils communaux sont-ils en droit d'ériger? Et le juge peut-il légalement condamner l'auteur de l'infraction à des intérêts sur l'amende?

I. Champs d'application respectifs de la loi du 29 avril 1819 contenant des dispositions propres à assurer efficacement le recouvrement des impositions communales et de l'article 78, alinéa 4, de la loi communale du 30 mars 1836³ (N.L.C., art. 119, al. 4)

A. THESE DU DEMANDEUR EN CASSATION

Dans son pourvoi, le demandeur affirme que le pouvoir conféré aux communes par l'article 8 de la loi du 29 avril 1819 d'établir des peines «pour fraudes, tentatives de fraude et contraventions en matière d'impositions communales» est *confirmé* par l'article 78, alinéa 4, de la loi communale du 30 mars 1836, ce qui revient à dire que l'article 8 de la loi du 29 avril 1819 doit être entendu dans les limites de l'article 78 de la loi communale.

Or, ce dernier stipule, en son alinéa 4, que «les conseils communaux peuvent statuer des peines contre les infractions à leurs règlements et ordonnances ...», mais que «ces peines ne pourront excéder les peines de police». De plus, en son alinéa 7, il dispose que «les amendes plus fortes que celles autorisées par la présente loi, qui sont portées par les règlements et ordonnances actuellement en vigueur, sont réduites de plein droit au maximum des amendes de police».

Cependant, en son article 9, la loi du 29 avril 1819 permet au conseil communal d'établir des règlements fiscaux sanctionnés par une amende dont le taux dépasse la peine de police.

Dès lors, le demandeur en cassation soutient que la décision prononcée à son égard par le juge du fond est illégale en ce qu'elle emporte la condamnation à une amende correctionnelle. En effet, le règlement-taxe de la commune de Boussu du 21 février 1985 prévoit que «toute fraude ou tentative de fraude, toute contravention au présent règlement sera punie d'une amende égale au montant de la taxe applicable aux spectacles ou divertissements à propos desquels la fraude ou tentative de fraude ou contravention a été commise»⁴,

3. Remarquons que l'article 78 de la loi communale du 30 mars 1836 n'a subi aucune modification *substantielle* depuis le jour de sa promulgation. Voy. le texte reproduit par E. HELLEBAUT, *Commentaire législatif, jurisprudentiel et doctrinal de la loi communale du 30 mars 1836*, Bruxelles, Bruylant-Christophe et Cie, 1889, pp. 319 et s.

4. En outre, cette disposition stipule qu'«à défaut de paiement dans les délais prescrits, la taxe sera recouvrée conformément à la loi du 29 avril 1819». Ceci fait référence aux articles 1^{er} à 7 de la loi précitée, abrogés par la loi du 23 décembre 1986 relative au recouvrement et au contentieux en matière de taxes provinciales et locales (*M.B.*, 12 février 1987).

Il importe donc de distinguer le *mode de recouvrement* des taxes, «c'est-à-dire la voie à suivre par l'administration pour entrer en possession de ce qui est dû à la commune» (voy. Y. DELACROIX, *Les taxes communales au point de vue de la pratique judiciaire*, Bruxelles, Larcier, 1941, p. 218, n° 241), de ce qui a trait à la *répression des infractions* et à la fraude fiscale. Remarquons qu'aupa-

→

ce qui dépasse en l'espèce la somme de 25 F majorée des décimes additionnels⁵.

Par conséquent, selon l'auteur du pourvoi, le juge du fond aurait dû, en vertu de l'article 159 de la Constitution, refuser d'appliquer ce règlement qu'il estime illégal.

B. SOLUTION DONNÉE PAR LA COUR DE CASSATION

Dans l'arrêt annoté, la Cour de cassation jugea que «les amendes prévues par le règlement-taxe de la défenderesse sont régies par la loi du 29 avril 1819 et non par l'article 78, alinéa 4, de la loi communale du 30 mars 1836».

Cette décision se comprend aisément au regard d'une approche correcte du champ d'application de l'article 78 de la loi communale et s'inscrit dans le cadre d'une jurisprudence défendue depuis le siècle dernier par notre Cour suprême.

1. Premièrement, aux termes de l'article 78, alinéa 4, de la loi communale de 1836, «les conseils communaux peuvent statuer des peines à leurs règlements et ordonnances à moins qu'une loi n'en ait fixé», ce qui sous-entend que cette disposition ne s'appliquera pas aux matières régies par une loi spéciale⁶.

Or, la loi du 29 avril 1819, contenant des dispositions propres à assurer efficacement le recouvrement des impositions communales, est une telle loi spéciale; les règlements communaux fiscaux qu'elle vise échappent donc au

→

ravant, pour ce qui concerne la problématique du recouvrement, une distinction devait être établie entre taxes directes et indirectes, seules ces dernières étant soumises à la loi du 29 avril 1819, et ce depuis l'article 138 de la loi communale du 30 mars 1836, pris en raison du coût engendré par la procédure prévue dans la loi du 29 avril 1819 (voy. R.P.D.B., v° Taxes provinciales et communales, Bruxelles-Paris, Bruylant, 1953, t. XIV, p. 88, n° 371; A. GIRON, *Essai sur le droit communal de la Belgique*, Bruxelles-Leipzig, Ed. A. Lacroix-Verboeckhoven & Cie, 1862, p. 269). En 1910, la Cour de cassation avait par ailleurs spécifié que cette différence de traitement entre impositions directes et indirectes n'était pertinente que quant à leur mode de perception, tout ce qui est relatif aux fraudes, tentatives de fraude ou contraventions et à la répression des infractions restant soumis à la loi du 29 avril 1819 (Cass., 25 avril 1910, *Pas.*, 1910, I, pp. 199 et s.). Depuis la loi du 23 décembre 1986 précitée, cette distinction est devenue sans intérêt (M.A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, t. I, 1989, p. 253, note 6), le but avoué de cette nouvelle législation étant principalement d'unifier les procédures en matière d'impôts locaux, tant provinciaux que communaux, qui jusqu'à présent étaient réglées «par des textes anciens, disparates et fragmentaires» (*Doc. parl.*, Sén., 1982-1983, n° 348/1, p. 1).

5. C. pén., art. 38 et L. du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales (M.B., 3 avril). Remarquons que «d'une manière générale, la loi sur les décimes n'est pas d'application aux sommes fixées à un multiple d'un impôt ou d'un droit dont le paiement a été élué... Quand l'amende est fixée en fonction d'un impôt ou d'un droit, l'adaptation de l'amende à la valeur que la monnaie avait au moment de sa fixation peut uniquement avoir lieu par l'augmentation du montant du droit ou de l'impôt lui-même» (P.E. TROUSSE, «Les principes généraux du droit pénal positif belge», *Novelles, Droit pénal*, t. I, vol. I, Bruxelles, Larcier, 1956, p. 171, n° 778).
6. J.-B. BIVORT, *op. cit.*, 1882, 9^e éd. par P. RUELENS, p. 112, n° 163.

prescrit de l'article 78, alinéa 4, de la loi communale, de sorte que ces règlements peuvent édicter des amendes de nature correctionnelle⁷.

Au surplus, lorsque l'article 78, alinéa 4, de la loi communale mentionne la réduction de plein droit des amendes excédant le taux des peines de police contenues dans *des règlements et ordonnances actuellement en vigueur*, il se réfère donc implicitement à ceux pris en vertu de la loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les règlements des autorités provinciales ou communales⁸, et partant, pas à ceux édictés sur base de la loi du 29 avril 1819.

2. Cette interprétation est conforme à une jurisprudence constante à laquelle l'arrêt annoté ne déroge pas.

Ainsi, un arrêt de la cour d'appel de Bruxelles, de 1842⁹, jugea que «l'article 78 de la loi communale, qui porte que les amendes plus fortes que celles autorisées par ladite loi, qui sont portées par les règlements et ordonnances actuellement en vigueur, seront réduites de plein droit au maximum des amendes de simple police (...), n'est pas applicable aux règlements destinés à assurer le recouvrement des impositions communales».

De même, le tribunal de Tongres, en 1843¹⁰, rejeta l'argumentation d'un prévenu, poursuivi pour n'avoir pas payé l'octroi¹¹ sur un tonneau d'amidon, selon laquelle l'article 78 de la loi communale avait implicitement abrogé l'article 9 de la loi du 29 avril 1819.

7. Remarquons que, contrairement à l'article 78 de la loi communale, la loi du 29 avril 1819 n'autorise pas le conseil communal à établir une peine d'emprisonnement pour contravention aux règlements fiscaux; «mais, conformément aux principes généraux du droit, les juges peuvent ordonner un emprisonnement subsidiaire pour assurer le paiement des amendes» (Y. DELACROIX, *op. cit.*, 1941, p. 220, n° 243).

8. Un ouvrage anonyme datant de 1838, traitant notamment de la loi communale, lorsqu'il commente l'article 78 de la loi de 1836, en ce qu'il stipule que «ces peines ne pourront excéder celles de simple police», précise: «Ainsi se trouve abrogée la loi du 6 mars 1818 dans la disposition qui permettait aux grandes communes d'appliquer des amendes qui pouvaient s'élever jusqu'à 50 florins, et un emprisonnement de un à trois jours séparativement ou cumulativement; et aux petites communes une amende de 12 florins, ou un jour d'emprisonnement, mais sans cumulation» («Loi communale expliquée», *Lois des communes de Belgique; recueil par ordre chronologique de tous les actes législatifs et réglementaires concernant l'organisation, l'administration, les biens, les finances, les dettes, la responsabilité, les droits et les obligations des communes, depuis 1789 jusqu'à 1838*, Bruxelles, Société typographique belge, Ad. Wahlen et Compagnie, 1838). Cette constatation est également faite par J.-B. BIVORT, *op. cit.*, 1882, p. 112, n° 162.

Remarquons que la loi du 6 mars 1818, modifiée par les lois du 5 juin 1934 et du 14 juin 1963, est toujours en vigueur en ses dispositions relatives aux autorités provinciales.

9. Bruxelles, 19 novembre 1842, *Pas.*, 1843, II, p. 11, cité par L. JAMAR, *Répertoire général de la jurisprudence belge, 1814 à 1818*, t. VII (R-T), Bruxelles, Bruylant-Christophe & Cie, 1884, p. 429, n° 128.

10. Trib. Tongres, 1^{er} décembre 1843, *B.J.*, 1844, p. 377.

11. Les octrois furent supprimés par la loi du 18 juillet 1860. Voy. Y. DELACROIX, *op. cit.*, 1941, pp. 60 et s.

Une décision analogue sera également prise par la cour d'appel de Gand en 1904¹².

La Cour de cassation adoptera également à plusieurs reprises cette thèse, notamment dans ses arrêts du 5 mars 1883¹³, 30 octobre 1905¹⁴ et 25 avril 1910¹⁵.

3. Les *auteurs*, quant à eux, sont unanimes pour affirmer que l'alinéa 4 de l'article 78 de la loi communale, qui porte que les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances de police communale ne peuvent statuer des peines excédant celles de police, ne s'applique pas aux règlements destinés à assurer le recouvrement des impositions communales, les sanctions dont peuvent être assortis les règlements fiscaux étant dès lors prises dans les limites de la loi du 19 avril 1819¹⁶. Ils appuient cette affirmation non seulement sur la jurisprudence, mais également sur la pratique administrative¹⁷ et, mieux encore, sur les travaux préparatoires de l'article 78 de la loi communale.

12. Gand, 28 novembre 1904, *Pand. pér.*, 1905, p. 842, n° 1228.

13. Cass., 5 mars 1883, *Pas.*, 1883, I, p. 58.

14. Cass., 30 octobre 1905, *Pas.*, 1906, I, p. 35. Une erreur matérielle s'est glissée dans le texte de l'arrêt, puisque nous y lisons «article 76», alors que c'est indubitablement de l'article 78 dont il s'agit.

15. Cass., 25 avril 1910, *Pas.*, 1910, I, p. 199. Voy. aussi Cass., 12 mars 1877, *Pas.*, 1877, I, pp. 143 et s. et les conclusions de l'avocat général MESDACH DE TER KIELE dans lesquelles il rappelle l'application de la loi du 29 avril 1819 en matière d'infractions à des règlements-taxes communaux, et ce sans discussion aucune de son éventuelle abrogation implicite par l'article 78 de la loi communale de 1836.

16. J.-B. BIVORT, *op. cit.*, 1882, p. 66, n° 22 et p. 113, n° 169; H. DUPONT, *Les impôts communaux en Belgique. Traité théorique et pratique. Principes généraux, législation, jurisprudence*, Liège, Ed. Charles Desoer, 1900, pp. 127-128; E. BERNIMOLIN, *Les institutions provinciales et communales de la Belgique. Traité théorique et pratique de la législation provinciale et communale ainsi que les lois électorales qui s'y rattachent*, Bruxelles, Larcier, t. I, 1891, p. 473; A. VALERIUS, *Organisation, attributions et responsabilité des communes*, Paris-Bruxelles, Librairies générales de droit et de jurisprudence, t. II, 1912, p. 236, n° 1 et p. 239, n° 5; Y. DELACROIX, *op. cit.*, 1941, p. 220, n° 243; A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, t. III, v° Taxes communales, Bruxelles, Bruylant, 1896, p. 414; *Pand.*, v° Taxes communales (répression), Bruxelles, Larcier, 1913, t. 106, n° 20; R. WILKIN, *Les taxes communales*, Bruxelles, Unions des villes et des communes belges, n° 32, 1934, p. 97 et *Précis de droit communal*, Bruxelles, Bruylant, 1959, p. 607, n° 858. Dans ces deux ouvrages, l'auteur critique une décision du tribunal correctionnel de Gand du 31 octobre 1892 – l'édition de 1959 se référant à tort au 31 octobre 1912 – ayant jugé que «depuis la loi communale de 1836, les peines pour les contraventions aux règlements-taxes ne peuvent être supérieures à 25 F d'amende».

17. A ce sujet, voy. la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 30 décembre 1871, citée par E. HELLEBAUT, *op. cit.*, 1889, p. 377, n° 89. Dans son observation sous le jugement du tribunal de Tongres précité (Tongres, 1^{er} décembre 1843, *B.J.*, 1844, p. 377), l'auteur se réfère à une instruction du Ministre de l'Intérieur du 6 mai 1837 rapportée dans BIVORT (*Commentaire sur la loi communale*, p. 60). Nous avons malheureusement été dans l'impossibilité de vérifier cette information, ne disposant que de la neuvième édition de cet ouvrage, commentée par Paul RUELENS et datant de 1882.

La question vient cependant à l'esprit de savoir si cette loi du 29 avril 1819 n'a pas été abrogée implicitement¹⁸, d'une part, en raison de ce qu'elle est antérieure à l'indépendance du royaume, d'autre part, parce qu'elle énonce des règles auxquelles la loi communale de 1836 paraît déroger et que l'on s'accorde à considérer que certains de ses articles sont «obsolètes»¹⁹.

En février 1831, lorsque la Belgique se dotait d'une Constitution proclamant que tous les pouvoirs émanent de la nation²⁰, s'est posée la question de la valeur des actes pris par les gouvernements précédents, qu'ils soient français ou hollandais²¹. L'article 188 de la Constitution, anciennement numéroté 138, stipula à cet égard qu'«à compter du jour où la Constitution sera exécutoire, toutes les lois, décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires sont abrogés»²². Ce qui implique incontestablement que ceux qui n'y sont pas contraires soient *maintenus*. Vu son appartenance à cette dernière catégorie, la loi du 29 avril 1819 fut conservée.

De plus, répondant au prescrit de l'article 6 du Code pénal, elle survécut à l'introduction de celui-ci dans notre droit, le 8 juin 1867²³.

Remarquons qu'au départ, c'est principalement la *nécessité* qui explique le maintien de ces actes anciens, afin d'éviter ce qu'aucun Etat ne peut se permettre, l'absence de lois.

Avant même l'indépendance, l'organisation des communes «belges» pendant la période française fut caractérisée par un centralisme exacerbé²⁴. A cet égard, dans son étude sur la tutelle administrative, le professeur J.-M. FAVRESSE trace un historique minutieux de la situation des communes. Il explique que si, même sous l'Ancien Régime, elles faisaient l'objet d'une surveillance étroite par le pouvoir royal quant à la gestion de leurs finances et de leurs biens, la Révolution française va donner à ces principes d'administration

18. A propos d'abrogation implicite, il est intéressant de noter que le tribunal correctionnel de Liège a jugé que l'article 17 de la loi du 29 avril 1819 avait été tacitement abrogé par l'article 246 du Code pénal réprimant la corruption passive de fonctionnaires (Corr. Liège, 23 octobre 1987, *Ann. Dr. Louv.*, 1989, p. 64 et note V. LAPLANCHE, «La ville de Liège tente-t-elle de corrompre certains fonctionnaires par des ristournes fiscales?»).

19. G. STEFFENS, art. cit., *Act. Dr.*, 1993, p. 499, note n° 38.

20. Const., art. 33.

21. Sur ce sujet, voy. l'introduction historique figurant dans l'ouvrage précité: *Lois des Communes de Belgique...*, 1838, pp. 3 et s.

22. A cet égard, les auteurs ont parlé «d'abrogation politique» (*Lois des Communes de Belgique...*, ouvrage précité, 1838, p. 247).

23. Sur l'article 6 du Code pénal, voy. P.E. TROUSSE, art. cit., *Novelles, Droit pénal*, 1956, p. 73, n°s 100 et s.

24. J. VAN HOUTTE, «La formation du système fiscal de la Belgique avant 1914», *Histoire des finances publiques en Belgique*, publiée avec le concours de la Fondation Universitaire de Belgique, Bruxelles, Bruylant, 1950, t. I, p. 346.

«une généralité, une ampleur et une fixité qu'ils n'avaient pas connues jusque là»²⁵.

En 1814, lorsque la Belgique, évacuée par les Français, est réunie à la Hollande pour former le Royaume des Pays-Bas, ce centralisme fut, dans une importante mesure, maintenu par Guillaume I^{er}. Les institutions locales se trouvèrent régies par la Loi fondamentale du 24 août 1815, par l'arrêté royal du 12 mai 1817 sur les régences des villes, ainsi que par celui du 3 janvier 1818 sur les communes du plat pays²⁶. Ces deux derniers furent remplacés par les règlements du 19 janvier 1824 pour l'administration des villes et du 23 juillet 1825 pour l'administration du plat pays²⁷.

La Loi fondamentale du 24 août 1815 leur reconnut une autonomie relative²⁸. A cet égard, A. GIRON parle même d'une «restauration des vieilles libertés provinciales et communales qui avaient été temporairement étouffées sous le despotisme de la convention et de l'empire»²⁹. Cependant, il constate que l'article 155 de la Loi fondamentale, consacrant expressément le principe selon lequel les communes ont le droit d'administrer librement leurs intérêts propres par des mandataires de leur choix, ne reçut, dans la réalité, qu'une «application imparfaite et peu sincère». En effet, «le roi des Pays-Bas était trop jaloux d'inspirer et de diriger lui-même toutes les parties de l'administration publique pour tolérer l'existence d'un pouvoir communal qui fût véritablement indépendant de son autorité»³⁰. Ensuite, les règlements de 1824 et 1825 étaient beaucoup moins libéraux que leurs prédécesseurs³¹. Enfin, la Hollande étant tributaire d'une dette immense, Guillaume I^{er} souhaitait diriger seul l'ensemble de la politique financière du pays³². Dans le domaine budgétaire et fiscal, les autorités locales ne jouissaient donc que d'une autonomie excessivement limitée³³.

Ainsi, en 1830, une des préoccupations majeures de nos constituants, fortement opposés au régime centralisateur instauré sous la domination française puis hollandaise, fut de faire «la part la plus large possible à l'autonomie des autorités provinciales et communales, même dans le domaine fiscal et financier»³⁴. La Constitution de 1831 et les lois communale et provinciale de 1836

25. J.-M. FAVRESSE, «Les conceptions du constituant de 1830 sur la tutelle administrative», *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, t. II, p. 1097.

26. J.-M. FAVRESSE, *id.*, p. 1100.

27. C. MEES, «Les finances provinciales et communales», *Histoire des finances publiques en Belgique*, publiée avec le concours de la Fondation Universitaire de Belgique, Bruxelles, Bruylant, 1955, t. III, p. 191.

28. J. VAN HOUTTE, art. cit., *Histoire des finances de Belgique*, 1950, t. I, p. 347.

29. A. GIRON, *op. cit.*, 1862, p. 125.

30. A. GIRON, *id.*, p. 164.

31. J.-M. FAVRESSE, art. cit., *Mélanges offerts à Jacques Velu*, 1992, t. II, p. 1100.

32. R. DEMOULIN, «Les finances publiques sous le régime hollandais», *Histoire des finances publiques en Belgique*, publiée avec le concours de la Fondation Universitaire de Belgique, Bruxelles, Bruylant, 1950, t. I, p. 30.

33. C. MEES, art. cit., *Histoire des finances publiques en Belgique*, 1955, t. III, pp. 191-192.

34. C. MEES, *id.*, p. 193.

octroyèrent dès lors une liberté d'action extrêmement étendue aux pouvoirs locaux, répondant par là à «la vieille mentalité urbaine des populations belges»³⁵.

Ces considérations nous permettent de mieux percevoir d'un point de vue historique pourquoi la loi du 29 avril 1819 est toujours actuellement en vigueur, du moins dans ses dispositions ayant trait à la répression de la fraude fiscale à l'égard des règlements communaux³⁶.

D'une part, elle est parfaitement dans l'*esprit* de la Constitution qui non seulement veut assurer l'autonomie des autorités locales pour ce qui est relatif à leurs intérêts propres, mais également s'efforce de garantir les droits et libertés des citoyens, notamment en son article 14, selon lequel «nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi».

D'autre part, il est frappant de relever qu'à quelques exceptions près, comme la suppression des octrois en 1860, et mis à part l'abolition de certaines taxes impopulaires dès la proclamation de l'indépendance³⁷, la Belgique a conservé jusqu'en 1918 le *système* d'impôts généraux et locaux hérité des régimes français et hollandais³⁸. En effet, même si, dans les provinces belges, la politique fiscale du gouvernement de La Haye avait toujours suscité le mécontentement³⁹, celui-ci reflétait plus l'hostilité manifestée à l'égard de la politique du roi Guillaume I^{er} en général et de l'injuste répartition de la dette publique en particulier, que d'une opposition à la *structure* même du régime fiscal⁴⁰.

II. Juridiction compétente pour prononcer les peines prévues par les règlements-taxes en vertu de la loi du 29 avril 1819

Avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal n° 59 du 10 janvier 1935⁴¹, dont l'article 1^{er} a modifié l'article 138 du Code d'instruction criminelle, les infractions aux règlements communaux relevaient de la compétence des juges de police ou des tribunaux correctionnels, selon le montant des amendes applica-

35. J. VAN HOUTTE, art. cit., *Histoire des finances publiques en Belgique*, p. 347.

36. Rappelons que le recouvrement des impositions communales est désormais régi par la loi du 23 décembre 1986 relative au recouvrement et au contentieux en matière de taxes provinciales et locales (*M.B.*, 12 février 1987).

37. G. JACQUEMYS, «Les finances publiques de 1830 à 1850», *Histoire des finances publiques en Belgique*, publiée avec le concours de la Fondation Universitaire de Belgique, Bruxelles, Bruylant, 1950, t. I, p. 43.

38. J. VAN HOUTTE, art. cit., *Histoire des finances publiques en Belgique*, 1950, t. I, pp. 339 et 349.

39. J. VAN HOUTTE, *id.*, p. 341.

40. J. VAN HOUTTE, *id.*, p. 342.

41. A.R. n° 59 du 10 janvier 1935 modifiant les lois sur la compétence et la procédure en matière répressive ainsi que l'article 565 du Code pénal (*M.B.*, 13 janvier, p. 173).

bles⁴²; si les amendes dépassaient le taux de celles de police, elles ne pouvaient être prononcées que par le tribunal correctionnel⁴³.

Mais, aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 59 précité, l'article 138, 8°, du Code d'instruction criminelle énonce que le tribunal de police connaît «des infractions aux règlements communaux».

La Cour de cassation, dans un arrêt du 20 octobre 1975⁴⁴, en déduit que «le tribunal de police est compétent pour connaître des infractions aux règlements communaux, même lorsque ceux-ci prévoient, sur le fondement de la loi du 29 avril 1819 contenant des dispositions propres à assurer efficacement le recouvrement des impositions communales, que les infractions sont sanctionnées de peines d'amende correctionnelles».

Fort de cette jurisprudence, le demandeur en cassation, dans l'espèce annotée, soutenait que le tribunal correctionnel, qui avait prononcé l'amende litigieuse, était donc incompétent et que c'est à tort que la cour d'appel avait confirmé sa décision.

L'arrêt annoté, pourtant, rejette le moyen en estimant que les amendes prévues par un règlement-taxé sont régies par l'article 15 de la loi du 29 avril 1819⁴⁵, de sorte que la juridiction compétente pour les prononcer est déterminée par leur montant et non pas par l'article 138, 8°, du Code d'instruction criminelle. La Cour considère donc que cette disposition n'est applicable qu'aux amendes portées par les règlements communaux pris sur la base de l'article 78, alinéa 4, de la loi communale du 30 mars 1836, dont l'article 119, alinéa 4, de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988⁴⁶ est la reproduction fidèle. L'arrêt annoté renverse ainsi la jurisprudence antérieure.

Mais cette solution nouvelle n'aboutit-elle pas à priver de tout intérêt l'article 138, 8°, du Code d'instruction criminelle?

Si un règlement communal prévoit une amende de police, la juridiction compétente pour en connaître est le tribunal de police par application de l'article 137 du Code d'instruction criminelle; s'il prévoit une amende correc-

42. Y. DELACROIX, *op. cit.*, 1941, pp. 220-221, n° 245; R. WILKIN, *op. cit.*, 1959, p. 608, n° 858. Néanmoins, ce dernier auteur se réfère à un arrêté royal n° 252 du 8 mars 1936 complétant l'article 138 du Code d'instruction criminelle et modifiant les articles 366 et 371 du même Code (*M.B.*, 13 mars, p. 1455), or, cet arrêté se contente d'ajouter les alinéas 9° à 14° à l'article 138 précité.

43. A. GIRON, *op. cit.*, 1896, t. III, p. 414, n° 8; A. VALERIUS, *op. cit.*, 1912, p. 239, n° 5; *Pand.*, v° Taxes communales (répression), 1913, n° 37 et n° 38, qui se réfère à une décision du tribunal correctionnel de Gand du 31 octobre 1892; *Pand.*, v° Règlement communal, 1906, p. 747, n° 442; *Cass.*, 5 novembre 1883, *Pas.*, 1883, I, pp. 57 et s.

44. *Cass.*, 20 octobre 1975, *Pas.*, 1976, I, p. 230.

45. L'article 15 de la loi du 29 avril 1819 stipule que les poursuites sont portées «devant les tribunaux de simple police ou de police correctionnelle, suivant la nature des cas». Les termes «tribunal de simple police ou de police correctionnelle» sont antérieurs au Code pénal de 1867. Ce dernier les a abandonnés pour les remplacer par les expressions «tribunal de police» et «tribunal correctionnel» (J.-S.-N. NYPELS, *Le Code pénal belge interprété*, Bruxelles, Bruylant-Christophe et Cie, 1867, art. 28, n° 1).

46. Arrêté de coordination du 24 juin 1988 (*M.B.*, 3 septembre, *Err.*, 8 juin 1990), ratifié par la loi du 26 mai 1989, article 1^{er} (*M.B.*, 30 mai, *Err.*, 30 août).

tionnelle – et il ne peut la prévoir qu'en matière de règlements-taxes, comme il résulte des articles 78, alinéa 4, de la loi communale et 9 de la loi du 29 avril 1819 combinés –, la juridiction compétente pour en connaître est le tribunal correctionnel par application des articles 179 du Code d'instruction criminelle et 15 de la loi du 29 avril 1819⁴⁷.

III. Condamnation au paiement d'intérêts sur amende – Légalité

En l'espèce, une délibération du conseil communal de Boussu prévoit l'exigibilité d'intérêts moratoires, «calculés suivant le taux et les règles en vigueur pour les contributions directes de l'Etat», en cas de retard de paiement de la taxe applicable aux spectacles et divertissements⁴⁸.

Lorsque le juge du fond déclara l'actuel demandeur en cassation coupable de l'infraction énoncée par l'article 9 du règlement-taxe du 21 février 1985 de la commune de Boussu, il le condamna, non seulement au paiement d'une amende égale au montant de la taxe éludée – suivant en cela le prescrit de la disposition précitée –, mais encore au paiement d'intérêts sur cette amende.

Sur ce point, la Cour de cassation casse la décision au motif que l'article 8 de la loi du 29 avril 1819 prévoit que «les peines pour fraudes, tentatives de fraude et contraventions en matière d'impositions communales, à établir par le règlement de ces impositions, peuvent consister dans l'amende et la confiscation ...» et, par conséquent, ne donne pas «la possibilité de condamner au paiement d'intérêts sur l'amende prononcée».

Cette solution se comprend aisément au regard des principes généraux du droit pénal.

A. PRINCIPE DE LA LEGALITE DES DELITS ET DES PEINES

Le caractère légaliste du droit pénal découle des articles 12 et 14 de la Constitution qui garantissent, d'une part, la liberté individuelle en stipulant que «nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi» et, d'autre part, prescrivent que «nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi»⁴⁹.

47. *Voy. Nouvelles, Procédure pénale*, 1946, t. 1, vol. II, p. 577, n° 136; M. FRANCHIMONT, A. JACOBS et A. MASSET, *Manuel de procédure pénale*, Liège, Ed. Collection de la faculté de droit de Liège, Ed. du Jeune Barreau de Liège, 1989, p. 601 et note 477.

48. Remarquons qu'il est habituel dans un règlement-taxe de prévoir le paiement d'intérêts moratoires. Consultez E. SCHREUDER, «L'impôt communal et ses lois», *J.D.F.*, 1980, p. 16, n° 20; J.-M. LEBOUTTE, «La rédaction des règlements de taxe directe communaux», *Mouv. comm.*, 1994, p. 218, art. 11.

49. Les articles 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 consacrent également ces principes, tout en réservant l'hypothèse de la condamnation engendrée par des actes ou omissions qui, au moment où ils sont commis, étaient tenus pour criminels «d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées» (Conv., art. 7) ou «d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations» (Pacte, art. 15).

B. LES DEUX COMPOSANTES DE TOUTE DISPOSITION DE DROIT PENAL SPECIAL AU REGARD DU PRINCIPE DE LA LEGALITE DES DELITS ET DES PEINES

Excepté celles qui contiennent l'énoncé de principes généraux, toute disposition pénale comporte, d'une part, la définition même de l'infraction par la détermination de ses éléments constitutifs et, d'autre part, la fixation de la peine applicable à l'agent⁵⁰.

Si la définition de l'acte illicite est généralement l'œuvre du législateur, elle peut également émaner d'autres autorités. Par contre, en vertu de l'article 14 de la Constitution, la détermination de la peine appartient *exclusivement* au législateur⁵¹.

Dès lors, «les autorités déléguées ne peuvent comminer d'autres peines que celles qu'elles ont été expressément autorisées à édicter par la loi. Ainsi, les règlements communaux ne peuvent infliger d'autres peines que celles qu'ils sont autorisés à comminer en vertu de l'article 78 de la loi communale ou d'une loi spéciale»⁵².

C. SPECIFICITES ATTACHEES A LA NOTION D'INFRACTION FISCALE

Même si les principes énoncés ci-avant sont extrêmement clairs, nous pensons qu'il est néanmoins possible de comprendre le «dérapage» commis par le juge du fond au regard de la notion d'amende mixte, c'est-à-dire de l'amende prononcée par le juge⁵³ afin d'assurer la perception des droits fiscaux.

En effet, jusqu'à la loi du 4 août 1986⁵⁴, en vertu de l'alinéa 2 de l'article

50. P.E. TROUSSE, «Les principes généraux du droit pénal positif belge», *Novelles, Droit pénal*, t. I, vol. 1, Bruxelles, Larcier, 1956, p. 74, n° 104.

51. P.-L. BODSON, *Manuel de droit pénal. Principes généraux de la répression. Commentaire du Livre I du Code pénal et des lois complémentaires*, Liège, Faculté de Droit, d'Economie et de Sciences sociales de Liège, 1986, p. 61; P.E. TROUSSE, art. cit., *Novelles*, 1956, p. 74, n° 104; F. TULKENS et M. VAN DE KERCHOVE, *Introduction au droit pénal. Aspects juridiques et criminologiques*, Bruxelles, E. Story-Scientia, coll. «A la rencontre du droit», 1993, 2^e éd., pp. 142-143; C. HENNAU et J. VERHAEGEN, *Droit pénal général. Travaux de la faculté de droit de l'Université catholique de Louvain*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 39, n° 24.

52. P.E. TROUSSE, art. cit., *Novelles*, 1956, p. 63, n° 30. Ce principe est notamment rappelé par un arrêt de la Cour de cassation du 11 juillet 1949 (*Pas.*, 1949, I, p. 545).

53. En cela, l'amende mixte diffère des sanctions dites administratives applicables aux infractions fiscales et qui consistent en l'accroissement d'impôt et en l'amende administrative. Sur ce sujet, consultez R. HENRION, «Fraude fiscale et droit pénal», *Le droit économique et financier. Hommages à Robert Henrion*, Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 320, n° 24; J.-P. SPREUTELS et J. MESSINNE, «Questions spéciales de droit pénal», *L'entreprise en difficulté*, Bruxelles, Ed. du Jeune Barreau, 1981, pp. 379 et s., n° 3 et s.; G. STEFFENS, art. cit., *Act. Dr.*, 1993, p. 487.

54. La loi du 10 février 1981 de redressement en matière de répression pénale de la fraude fiscale prévoyait déjà l'application du Livre I^{er} du Code pénal – à l'exception des circonstances atténuantes, exception qui fut levée par l'arrêté royal n° 41 du 2 avril 1982 – aux infractions fiscales, en ce non compris la matière des douanes et accises. Voy. F. TULKENS et M. VAN DE KERCHOVE, «Certitudes et incertitudes dans l'évolution du droit pénal en Belgique (1976-1987)», *Arch. pol. crim.*, 1989, pp. 203-204; J. MESSINNE, «Tendances récentes en droit pénal et en procédure

→

100 du Code pénal, les dispositions du Livre I^{er} de ce Code n'étaient pas applicables lorsqu'elles avaient pour effet la réduction des peines pécuniaires établies pour assurer la perception des droits fiscaux et ce, à moins qu'une loi fiscale particulière ne les rende expressément applicables aux infractions qu'elle prévoyait.

Les rédacteurs de l'alinéa 2 de l'article 100 du Code pénal avaient décidé que ce principe concernait uniquement les amendes qualifiées de «mixtes», c'est-à-dire les peines pécuniaires présentant à la fois un caractère dit répressif ou rétributif, en ce qu'elles visent la punition de la fraude, et restitutif, parce qu'elles sont également destinées à indemniser forfaitairement le fisc du préjudice que lui causent ces fraudes⁵⁵.

L'abrogation de l'alinéa 2 de l'article 100 du Code pénal a entraîné l'application d'un traitement identique des infractions fiscales et des autres infractions⁵⁶.

Cependant, dans l'esprit des juges, l'idée d'une spécificité attachée à la notion d'infraction fiscale fait toujours son chemin. En réalité, cette conception se comprend aisément si l'on confronte la définition de l'infraction fiscale aux finalités traditionnelles de la peine et lorsque l'on constate que le concept d'amende mixte n'a pas complètement disparu de notre droit.

L'existence d'un délit fiscal implique nécessairement une incrimination liée au recouvrement de l'impôt. Il consiste dans une action ou omission dont l'essence est de compromettre les rentrées d'impôts⁵⁷.

Les finalités de la peine, traditionnellement citées par les auteurs, sont l'intimidation générale ou individuelle, l'amendement, l'élimination du milieu social, la réadaptation sociale, le reclassement, ...⁵⁸.

D'une confrontation de la définition de l'infraction fiscale avec les buts généralement admis de la répression, il ressort clairement que «sans être nullement exclues par les pénalités fiscales, ces finalités pénales paraissent

→

pénale», *Mélanges offerts à Robert Legros*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1985, p. 474.

55. R. TAQUET, «Les amendes mixtes», *Rev. dr. pén. crim.*, 1907, p. 312; J.-P. SPREUTELS et J. MESSINNE, art. cit., *L'entreprise en difficulté*, 1981, p. 400, n° 20; P.-L. BODSON, *op. cit.*, 1986, p. 60; C. HENNAU et J. VERHAEGEN, *op. cit.*, 1991, p. 324, n° 434.

Ainsi, comme le précise P.E. TROUSSE (art. cit., *Novelles, Droit pénal*, 1956, p. 71, n° 86), l'alinéa 2 de l'article 100 du Code pénal ne s'applique qu'aux peines prononcées pour les infractions consistant en une fraude fiscale.

56. J.-F. GODBILLE, «L'évolution historique de la procédure pénale face au concept de fraude fiscale», *R.G.F.*, 1995, p. 14; Corr. Bruxelles (44^e ch.), 5 avril 1991, *J.T.*, 1991, p. 543. Dans le cadre de cette décision, le juge précise que, l'alinéa 2 de l'article 100 du Code pénal ayant été abrogé par la loi du 4 août 1986, «le caractère fiscal de l'amende ne s'oppose plus à l'application de l'article 2, alinéa 2, du Code pénal».

57. P.E. TROUSSE, «Les sanctions pénales en droit fiscal», *Rev. dr. pén. crim.*, 1962-1963, p. 280.

58. Consultez par exemple: A. PRINS, *Science pénale et droit positif*, Bruxelles, Bruylant-Christophe & Cie, 1899, pp. 397 et s., n°s 640 et s.; J. CONSTANT, *Manuel de droit pénal*, Liège, Imp. des Invalides, 1956, pp. 22 et s., n°s 3 et s.; J.-H. ROBERT, *Droit pénal général*, Paris, P.U.F., 1992, 2^e éd., pp. 32 et s.

largement subordonnées à la recherche d'une compensation aussi importante que possible aux pertes encourues par les pouvoirs publics à la suite de fraudes»⁵⁹.

Comme nous l'avons dit, la notion d'amende mixte est encore présente en droit positif et cette expression se rencontre notamment dans les travaux parlementaires de la loi du 28 décembre 1983⁶⁰ sur le débit de boissons spiritueuses et sur la taxe de patente⁶¹.

En la matière, cette interprétation fut d'ailleurs consacrée par la Cour de cassation⁶². En l'espèce, le juge du fond avait assorti l'amende, prononcée par application de l'article 26, § 1^{er}, 4^o, de la loi précitée, d'un sursis. Or, l'article 30 de cette même loi stipule que la loi du 29 juin 1964 concernant le sursis, la suspension et la probation⁶³ ne sera prise en considération pour les peines qu'elle édicte «que lorsqu'elles sont dépourvues de tout caractère fiscal».

La Cour de cassation décida que la sanction figurant à l'article 26, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 28 décembre 1983 est «notamment destinée à assurer la perception de la taxe de patente et n'est partant pas dépourvue de tout caractère fiscal»⁶⁴. Dès lors, le sursis prononcé dans le cadre de cette affaire était illégal.

Peut-être aussi le juge du fond s'est-il simplement mal exprimé: en voulant condamner le prévenu au montant de la taxe augmenté des intérêts et à l'amende égale au montant de la taxe, il aurait fait porter sa condamnation aux intérêts sur l'une et sur l'autre.

Malgré les considérations qui précèdent, par lesquelles nous avons tenté de comprendre ce qui a motivé le juge du fond dans sa prise de décision, force est de constater que, même sous l'empire de l'alinéa 2 de l'article 100 du Code pénal, jamais il n'a été admis que des intérêts sur une amende puissent être prononcés.

Déjà à l'époque, la jurisprudence et la doctrine⁶⁵ s'efforçaient de réduire la portée de cette disposition, refusant qu'elle porte atteinte aux principes généraux du droit pénal comme le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère⁶⁶, le principe selon lequel il n'y a pas de peine sans

59. R. HENRION, art. cit., *Mélanges offerts à Robert Henrion*, 1985, p. 322, n° 26.

60. *M.B.*, 30 décembre 1983.

61. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., 1982-1983, n° 571/1, p. 7; exemple cité par F. TULKENS et M. VAN DE KERCHOVE, *op. cit.*, 1993, p. 302.

62. Cass., 27 juin 1990, *Rev. dr. pén. crim.*, 1990, p. 1045.

63. *M.B.*, 17 juillet 1964.

64. Cass., 27 juin 1990, *Rev. dr. pén. crim.*, 1990, p. 1046.

65. B. JANSSENS DE BISTHOVEN, «L'application de l'article 65 du Code pénal aux amendes prévues par les lois fiscales», *Rev. dr. pén. crim.*, 1937, p. 24; P.-L. BODSON, *op. cit.*, 1986, p. 60, note 5.

66. Cass. (2^e ch.), 12 mars 1985, *Pas.*, 1985, I, p. 852.

faute⁶⁷ et, partant, l'admission des causes de justification⁶⁸, les règles relatives à la prescription⁶⁹.

Néanmoins, un régime dérogatoire était réservé aux amendes mixtes qui, par exemple, se transmettaient aux héritiers⁷⁰, se voyaient refuser le bénéfice de l'alinéa 2 de l'article 2 du Code pénal⁷¹, de l'article 65 de ce même Code⁷², des circonstances atténuantes, de la condamnation conditionnelle, de l'amnistie, mais se voyaient appliquer la règle de la solidarité des condamnations ...⁷³.

D. CONDAMNATION AU PAIEMENT D'INTERETS SUR AMENDE – ILLEGALITE

Mais, quelles que soient les raisons qui ont poussé le juge du fond à prononcer des intérêts sur l'amende, sa décision était manifestement illégale.

En effet, il importe de distinguer les finalités du droit privé, d'une part, de celles du droit pénal, d'autre part, et de comprendre que le concept de dommages et intérêts ne peut se rattacher qu'au premier. C'est d'ailleurs dans cette perspective d'une différenciation de ce qui a trait à la répression et de ce qui est relatif à la réparation civile que s'inscrit l'article 44 du Code pénal stipulant que «la condamnation aux peines établies par la loi sera toujours prononcée sans préjudice des restitutions et dommages-intérêts qui peuvent être dus aux parties».

67. Principe général de droit pénal dégagé par la Cour de cassation de l'article 71 du Code pénal (Cass., 6 octobre 1952, *Pas.*, 1953, I, p. 37).

68. Cependant, en 1907, R. TAQUET, tout en critiquant le concept d'amende mixte, enseigne que les amendes établies pour assurer la perception de droits fiscaux «ne sont point susceptibles de réduction, ni à raison de causes d'excuses ou de justification ou de circonstances atténuantes...» (art. cit., *Rev. dr. pén. crim.*, 1907, p. 312). Cette position fut peu à peu abandonnée par la jurisprudence, suite notamment à l'influence de la Cour de cassation proclamant qu'il n'y a pas de peine sans faute et partant pas d'infraction sans élément moral, que cette infraction soit de nature fiscale ou non. En la matière, consultez par exemple: Liège, 10 septembre 1986, *Rec. gén. enr. not.*, 1990, n° 23848, p. 222; Civ. Liège, 8 décembre 1988, *Rec. gén. enr. not.*, 1990, n° 23849, pp. 223 et s.; Civ. Louvain, 31 octobre 1988, *Rec. gén. enr. not.*, 1990, n° 23851, pp. 228 et s.; *contra*: Civ. Bruxelles, 31 décembre 1979, *Rec. gén. enr. not.*, 1981, n° 22567, pp. 62 et s., spéc. p. 64.

69. R. TAQUET, art. cit., *Rev. dr. pén. crim.*, 1907, p. 358.

70. C. HENNAU et J. VERHAEGEN, *op. cit.*, 1991, p. 324, n° 434.

71. Cass. (2^e ch.), 12 mars 1985, *Pas.*, 1985, p. 852.

72. Mons, 9 avril 1985, *Bull. contr.*, 1986, p. 141. Nonobstant l'alinéa 2 de l'article 100 du Code pénal, il y a néanmoins eu des hésitations quant à l'application de l'article 65 du Code pénal aux amendes prévues par les lois fiscales, particulièrement dans le domaine du délit collectif, construction jurisprudentielle basée sur l'article 65 précité qui fut récemment consacrée par le législateur (L. du 11 juillet 1994, art. 45, modifiant l'article 65 du Code pénal). Voy. B. JANSSENS DE BISTHOVEN, art. cit., *Rev. dr. pén. crim.*, 1937, pp. 22 et s.; obs. de R. LEGROS sous Cass., 30 mai 1960, *Rev. dr. pén. crim.*, 1961, p. 644.

73. R. TAQUET, art. cit., *Rev. dr. pén. crim.*, 1907, p. 305; R. HENRION, art. cit., *Mélanges offerts à Robert Henrion*, 1985, p. 322, n° 25.

La sanction prise sur base de la loi du 29 avril 1819 ayant le caractère d'une *peine* et non d'une indemnité⁷⁴, elle doit par conséquent être traitée comme telle, sous tous ses aspects⁷⁵.

Au demeurant, le rapport au Roi précédant l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 41 du 2 avril 1982⁷⁶ ne précise-t-il pas clairement que «si des mesures s'imposent pour réprimer la fraude fiscale de manière efficace, il faut néanmoins que cette répression s'exerce dans le respect des principes généraux du droit pénal»⁷⁷?

* * *

Cour d'appel de Liège (2^e Ch.)

Arrêt n° 259, 6 décembre 1995

Siège: M. LAMBERTS (prés.), M. STEFFENS et M. AERTS (cons.)

En cause: Ville de Ciney c/ Province de Namur

Plaid.: Mes BERTENS et SOHIER

TAXE COMMUNALE SUR LES SPECTACLES ET LES DIVERTISSEMENTS – Recours de la province – Juridiction compétente pour en connaître – Organe de la province compétent pour décider de l'introduction des recours et pour représenter la province – Mandat donné au greffier provincial pour signer le recours – Licéité et étendue du mandat (1).

TAXE COMMUNALE SUR LES SPECTACLES ET LES DIVERTISSEMENTS – Recours de la province – Exemption d'impôt des biens du domaine public ainsi que des biens du domaine privé entièrement affectés à un service public ou à un service d'utilité générale – Absence d'incidence du paiement de la taxe litigieuse afférente aux exercices précédents (2).

74. R. WILKIN, *op. cit.*, 1934, p. 99; Y. DELACROIX, *op. cit.*, 1941, p. 221; R. WILKIN, *op. cit.*, 1959, p. 608; *contra: Pand.*, v° Taxes communales (répression), p. 27, n° 59.

Remarquons que lorsque J.-M. LEBOUTTE propose un modèle de règlement-taxe, il prévoit notamment une disposition selon laquelle «tout contrevenant (...) est puni, sans préjudice de la taxe due et des intérêts de retard, d'une amende égale à la taxe...» (art. cit., *Mouv. comm.*, 1994, p. 218, art. 7).

75. Dans le cadre d'une réflexion plus large, nous pourrions citer l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 18 novembre 1992 répondant à une question préjudicielle portant sur la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives. Il énonce que «dans la mesure où les principes généraux du droit pénal s'imposent au législateur, ils s'appliquent indépendamment de la qualification de pénales ou de non pénales que la loi pourrait donner aux mesures qu'elle prescrit» (*C.A.-A.*, 1992, p. 773).

76. Arrêté rétablissant notamment l'application du droit commun des circonstances atténuantes pour les infractions de fraude fiscale.

77. Cité par J. KIRKPATRICK, «Réflexions sur la répression de la fraude fiscale en Belgique», *Homage à Robert Henrion. Le droit économique et financier*, Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 358, n° 15.