

SANCTIONS PÉNALES ET ADMINISTRATIVES RELATIVES AUX SERVICES DE PAIEMENT [LIVRE VII  
DU C.D.E] : À LA RECHERCHE DU FIL D'ARIANE

Thomas METZGER

Lara DEGEEST

## INTRODUCTION

1. Pour s'assurer du respect d'une règle de droit, le législateur l'assortit de plus en plus fréquemment d'une sanction administrative ou pénale qui a principalement pour but de dissuader les destinataires de la norme de s'en affranchir.

L'inobservation des obligations relatives aux services de paiement contenues dans le livre VII consacré aux services de paiement - et transposant en droit belge les règles de conduite prévues par la directive PSD2<sup>1</sup> - n'échappe pas à la règle<sup>2</sup>. Outre les sanctions civiles prévues aux articles VII.189 à VII.193 du Code de droit économique, un manquement peut également entraîner des sanctions de nature administrative ou pénale, avec des procédures spécifiques, conformément aux dispositions du livre XV de ce même code<sup>3</sup>.

2. En codifiant les différents domaines du droit économique, le législateur s'était fixé pour ambition de simplifier les choses. Si l'objectif est assurément rencontré concernant les règles en tant que telle, difficile d'en dire autant à propos des sanctions et des procédures qui y sont assorties et logées au sein du livre XV du Code de droit économique. Le système imaginé par le législateur oblige le lecteur à fonctionner par renvoi en ce sens qu'il doit d'abord identifier la disposition légale violée au sein du livre VII pour ensuite se reporter au livre XV qui prévoit kyrielle de procédures et de sanctions spécifiques.

3. La présente contribution se donne pour ambition de faciliter la tâche du lecteur en rappelant les sanctions applicables (sections 1 et 2), en exposant les méthodes particulières de recherche et de constatation des infractions propres au livre VII (section 3) et en détaillant les procédures de poursuites prévues dans le livre XV du Code de droit économique (section 4).

La présente contribution se focalise exclusivement sur l'examen des sanctions et procédures prévues à la suite d'un manquement à une disposition du livre VII, elle n'aborde pas les

---

<sup>1</sup> Directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE, *J.O.U.E.*, 23 décembre 2015.

<sup>2</sup> Loi portant insertion du livre VII « Services de paiement et de crédit » dans le Code de droit économique, portant insertion des définitions propres au livre VII et des peines relatives aux infractions au livre VII, dans les livres I et XV du Code de droit économique, et portant diverses autres dispositions, *M.B.*, 28 mai 2014, p. 41686 ; M. LARUELLE, « Code de droit économique – Le livre VII « Services de paiement et de crédit » sous l'angle de la nouvelle Directive européenne sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers », *Notamus*, 2014, p. 58.

<sup>3</sup> J. SAD, « Les services de paiement » in V. DE FRANQUEN et M. GRÉGOIRE (dir.), *Droit bancaire et financier*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2022, p. 389.

conséquences d'une violation de la loi du 11 mars 2018<sup>4</sup>, qui a transposé en droit belge les règles prudentielles contenue dans la directive PSD2.

\*\*\*

## **SECTION 1 : LA SANCTION PÉNALE**

### **SOUS-SECTION 1 : RAPPEL GÉNÉRAL SUR LE SYSTÈME DE SANCTION PÉNALE PRÉVU PAR LE CODE DE DROIT ÉCONOMIQUE**

4. L'article XV.70 du Code de droit économique joue un rôle essentiel en définissant le système de sanctions unique applicable aux infractions aux dispositions de ce même code.

Cette disposition met en place une classification des sanctions par niveaux. Ces dernières sont notamment proportionnelles à la nature, l'ampleur et la gravité des infractions commises. Il s'agit de la modification la plus importante apportée par le Code de droit économique.

5. Concrètement, les infractions aux dispositions du Code de droit économique sont punies d'une sanction allant du niveau 1 au niveau 6<sup>5</sup> :

- la sanction de niveau 1 est constituée d'une amende pénale d'un montant minimum de 26 à un montant maximum de 5.000 euros ou de 4 % du chiffre d'affaires annuel total du dernier exercice clôturé précédant l'imposition de l'amende au sujet duquel des données permettant d'établir le chiffre d'affaires annuel sont disponibles, si cela représente un montant plus élevé ;
- la sanction de niveau 2 est constituée d'une amende pénale d'un montant minimum de 26 euros à un montant maximum de 10.000 euros ou de 4 % du chiffre d'affaires annuel total du dernier exercice clôturé précédant l'imposition de l'amende au sujet duquel des données permettant d'établir le chiffre d'affaires annuel sont disponibles, si cela représente un montant plus élevé ;
- la sanction de niveau 3 est constituée d'une amende pénale d'un montant minimum de 26 euros à un montant maximum de 25.000 euros ou de 6 % du chiffre d'affaires annuel total du dernier exercice clôturé précédant l'imposition de l'amende au sujet duquel des données permettant d'établir le chiffre d'affaires annuel sont disponibles, si cela représente un montant plus élevé ;
- la sanction de niveau 4 est constituée d'une amende pénale d'un montant minimum de 26 euros à un montant maximum de 50.000 euros ou de 6 % du chiffre d'affaires annuel total du dernier exercice clôturé précédant l'imposition de l'amende au sujet duquel des données

---

4 Loi relative au statut et au contrôle des établissements de paiement et des établissements de monnaie électronique, à l'accès à l'activité de prestataire de services de paiement, et à l'activité d'émission de monnaie électronique, et à l'accès aux systèmes de paiement, *M.B.*, 26 mars 2018, p. 29514.

<sup>5</sup> Code de droit économique, art. XV.70, §1<sup>er</sup>.

permettant d'établir le chiffre d'affaires annuel sont disponibles, si cela représente un montant plus élevé ;

- la sanction de niveau 5 est constituée d'une amende pénale d'un montant de minimum 250 euros à un montant maximum de 100.000 euros ou de 6 % du chiffre d'affaires annuel total du dernier exercice clôturé précédant l'imposition de l'amende au sujet duquel des données permettant d'établir le chiffre d'affaires annuel sont disponibles, si cela représente un montant plus élevé, et d'un emprisonnement d'un mois à un an ou d'une de ces peines seulement ;
- la sanction de niveau 6 est constituée d'une amende pénale d'un montant de minimum 500 euros à un montant maximum de 100.000 euros ou de 6 % du chiffre d'affaires annuel total du dernier exercice clôturé précédant l'imposition de l'amende au sujet duquel des données permettant d'établir le chiffre d'affaires annuel sont disponibles, si cela représente un montant plus élevé, et d'un emprisonnement d'un an à cinq ans ou d'une de ces peines seulement.

Si aucune information n'est disponible concernant le chiffre d'affaires total, le montant maximum de l'amende s'élève à deux millions d'euros.

Les montants cités à titre d'amende pénale<sup>6</sup> sont à majorer des décimes additionnels, prévus par l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 5 mars 1952<sup>7</sup>.

6. Pour l'imposition de la sanction, il convient d'avoir égard aux critères non-exhaustifs et indicatifs listés à l'article XV.70, paragraphe 3, à savoir : 1° la nature, la gravité, l'ampleur et la durée de l'infraction; 2° toute mesure prise par l'entreprise pour atténuer ou réparer les dommages subis par les consommateurs; 3° les infractions antérieures commises par l'entreprise; 4° les avantages financiers obtenus ou les pertes évitées par l'entreprise du fait de l'infraction, si les données concernées sont disponibles; 5° les sanctions infligées à l'entreprise pour la même infraction dans d'autres États-membres dans les affaires transfrontalières pour lesquelles les informations relatives à ces sanctions sont disponibles grâce au mécanisme établi par le Règlement (UE) n° 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil; 6° toute autre circonstance aggravante ou atténuante applicable au cas concerné<sup>8</sup>.

7. Les dispositions du livre I<sup>er</sup> du Code pénal, qui régissent le droit pénal général commun, s'appliquent aux infractions définies par le Code de droit économique, sauf dans les cas où ce dernier prévoit des dispositions spécifiques.

---

<sup>6</sup> A notre estime, lorsque le montant maximal de l'amende pénale est déterminé au regard d'un pourcentage du chiffre d'affaires, il convient de ne pas appliquer les décimes additionnels. Dans une série d'arrêts, la Cour de cassation a d'ailleurs considéré que la loi sur les décimes additionnels n'était pas applicable aux amendes pénales dont le montant était fixé en fonction de la valeur de l'objet de l'infraction ou suivant un multiple de cette valeur (Cass., 21 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 346 ; Cass., 29 décembre 1947, *Pas.*, 1947, I, p. 568 ; Cass., 13 décembre 1943, *Pas.*, 1944, I, p. 110).

<sup>7</sup> En 2024, les décimes additionnels sont fixés à 8 ; Loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales, *M.B.*, 13 janvier 2010, p. 1210.

<sup>8</sup> Code de droit économique, art. XV.70, §3.

A cet égard, soulignons notamment qu'il conviendra de se rapporter au livre I<sup>er</sup> du Code pénal pour connaître le montant de l'amende applicable aux personnes morales. L'article 41 *bis* du Code pénal prévoit un système de conversion. Les sanctions de niveau 1 à 4 demeurent similaires car elles ne prévoient pas de peine d'emprisonnement. Concernant les sanctions de niveau 5 ou 6 qui frapperaient une personne morale, l'application dudit article conduit à une fourchette d'amende de 500 euros à 200.000 euros et de 6.000 euros à 200.000 euros (à majorer des décimes additionnels). Le montant maximal de l'amende pénale peut s'avérer encore plus élevé dès lors qu'il est susceptible de grimper à 4% (pour les sanctions de niveau 1 et 2) ou 6% (pour les sanctions de niveau 3 à 6) du chiffre d'affaire annuel total du dernier exercice clôturé précédant l'imposition de l'amende, si cela représente un montant plus élevé que le maximum de l'amende pénale prévu à l'article XV.70.

## **SOUS-SECTION 2 : LES SANCTIONS PÉNALES APPLICABLES EN CAS DE NON-RESPECT DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX SERVICES DE PAIEMENT CONTENUES DANS LE LIVRE VII**

8. Pour connaître le sort réservé sur le plan pénal à une violation des dispositions en matière de services de paiement contenues dans le livre VII du Code de droit économique, il convient d'avoir égard aux articles XV.87, 1<sup>o</sup> et 1/1<sup>o</sup>, et XV.89 de ce même code<sup>9</sup> :

Il convient de souligner que seules des sanctions de niveau 3 et 5, à l'exception des sanctions de niveau 1, 2 et 6, sont prévues en réponse aux violations des dispositions relatives aux services de paiement :

- l'article XV.87, 1<sup>o</sup> prévoit l'imposition d'une sanction pénale de niveau 3 à l'encontre de ceux, qui de mauvaise foi, commettent une infraction aux dispositions des articles VII.56/1 à VII.59/1 et, depuis le 10 juin 2024, aux dispositions de l'article VII. 59/3<sup>10</sup>, relatives à l'accès aux comptes de paiement et service bancaire de base.
- l'article XV.87, 1<sup>o</sup>/1 punit également d'une sanction de niveau 3, ceux qui de mauvaise foi, enfreignent les dispositions des articles VII.59/4 à VII.59/6 et leurs arrêtés d'exécution relatifs aux services bancaires de base des entreprises et aux missions diplomatiques<sup>11</sup>.
- l'article XV.89 prévoit une sanction de niveau 5 à destination de ceux qui commettent une infraction aux dispositions listées dans cet article (1<sup>o</sup> à 29<sup>o</sup>)<sup>12</sup>, à savoir à/aux :
  - o articles VII.4/1 à VII.4/4 relatifs à la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement ;

---

<sup>9</sup> H. JACQUEMIN, « Le paiement électronique » in X., *Obligations. Traité théorique et pratique*, Liège, Wolters Kluwer, 2022, p. 95.

<sup>10</sup> Loi du 3 mai 2024 portant dispositions diverses en matière d'économie (I), *M.B.*, 31 mai 2024, p. 68973, art. 38 (entrée en vigueur le 10 juin 2024).

<sup>11</sup> Code de droit économique, art. XV.87, 1<sup>o</sup> et 1<sup>o</sup>/1.

<sup>12</sup> J. SAD, « Les services de paiement » in X., *Traité pratique de droit commercial*, Waterloo, Wolters Kluwer, 2016, pp. 336-338.

- l'article VII.6 relatif aux informations dans le cadre d'un contrat de services de paiement conclu à distance ;
- l'article VII.7 relatif aux frais imputables à l'utilisateur de services de paiement pour les informations données ;
- l'article VII.9 relatif aux exigences en matière d'informations pour les instruments de paiement relatifs à des montants faibles et pour la monnaie électronique ;
- l'article VII.11 relatif aux exigences en matière d'informations pour frais supplémentaires ou réductions pour l'utilisation d'un instrument de paiement donné ;
- l'article VII.11/1 relatif à l'obligation d'information de la documentation européenne ;
- l'article VII.11/2 relatif à l'obligation d'information des agents ou succursales agissant pour le compte des établissements de paiement ;
- l'article VII.55/10, alinéa 2, relatif à l'obligation d'information du prestataire de services de paiement quant aux répercussions des incidents ;
- articles VII.14, VII.15, VII.16, VII.18 et VII.19 relatifs aux exigences en matière d'informations pour les opérations de paiement isolées ;
- articles VII.21 et VII.22 relatifs aux exigences en matière d'informations des contrats-cadres concernant les services de paiement et de l'article VII.24, relatif à l'accès aux informations et aux conditions du contrat-cadre ;
- l'article VII.24 relatif à la modification des conditions du contrat-cadre ;
- l'article VII.25 relatif à la résiliation du contrat-cadre et ses conséquences ;
- articles VII.26, VII.27 et VII.28 relatifs aux exigences en matière d'informations pour les opérations de paiement individuelles dans le cadre du contrat-cadre ;
- l'article VII.30, paragraphe 1<sup>er</sup> et paragraphe 2, relatif aux frais appliqués par le prestataire de services de paiement, de l'article VII.30, paragraphe 3, relatif aux frais supplémentaires pour l'utilisation d'un instrument de paiement donné appliqués par le bénéficiaire ;
- l'article VII.31 relatif aux exigences et à la responsabilité en matière d'instruments de paiement relatifs à des montants faibles et de monnaie électronique ;

- l'article VII.32 relatif à l'autorisation des opérations de paiement et de l'article VII.33, relatif à la domiciliation ;
- articles VII.35 et VII.36 relatifs aux règles relatives à l'accès aux comptes de paiement et aux données des comptes de paiement et à l'utilisation de ces données ;
- l'article VII.37 relatif à la limitation de l'utilisation des instruments de paiement et de l'accès des prestataires de services de paiement aux comptes de paiement ;
- l'article VII.39 relatif aux obligations du prestataire de services de paiement liées aux instruments de paiement ;
- l'article VII.42 relatif à la notification et correction en cas d'opérations de paiement non autorisées ou non correctement exécutées ;
- articles VII.43, VII.44 et VII.45 relatifs à la responsabilité totale et partagée du prestataire de services de paiement en cas d'opérations de paiement non autorisées ;
- articles VII.46, paragraphe 1<sup>er</sup>, et VII.47, paragraphe 1<sup>er</sup>, relatifs aux remboursements d'opérations de paiement initiées par ou via le bénéficiaire ;
- articles VII.48 et VII.49, relatifs à la réception et au refus des ordres de paiement par le prestataire de services de paiement ;
- l'article VII.51 relatif aux montants transférés et reçus et au prélèvement des frais ;
- articles VII.53 à VII.55/1 relatifs au délai d'exécution et à la date valeur des opérations de paiement ;
- articles VII.55/3 à VII.55/6 relatifs à la responsabilité du prestataire de services de paiement pour la non-exécution ou la mauvaise exécution de l'opération de paiement ;
- l'article VII.55/12 relatif à l'accès aux comptes détenus auprès d'un établissement de crédit ;
- articles VII.55/13 à VII.56 relatifs au règlement des litiges ;
- Règlement (UE) 2021/1230 du Parlement européen et du Conseil du 14 juillet 2021 concernant les paiements transfrontaliers dans l'Union ;
- articles VII. 60 à VII. 62 relatifs à l'activité d'émission de monnaie électronique, au caractère remboursable de la monnaie électronique et à l'interdiction d'octroyer des intérêts ;

- articles VII.62/1 à VII.62/7 relatifs au service de changement de comptes de paiement ;
- articles 3 et 5 à 9 du Règlement (UE) n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le Règlement (CE) n° 924/2009 ;
- Règlement (UE) n° 2015/751 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte, à l'exception de son article 7 ;
- l'arrêté royal pris en exécution de l'article VII.63/1 et de l'article VII.63/2 de ce code. Cette sanction n'est pas applicable à l'utilisateur de services de paiement qui agit en qualité de consommateur.

**9.** Bien que le Code de droit économique prévoit, aux articles XV.127 et suivants, des peines complémentaires applicables en cas de violation des dispositions contenues dans divers livres de ce code, il apparaît qu'aucune de ces peines ne soit spécifiquement prévue pour les infractions aux dispositions du livre VII relatives aux services de paiement.

À titre exemplatif, dans d'autres matières, les cours et tribunaux sont habilités à ordonner, aux frais du contrevenant, l'affichage du jugement, de l'arrêt ou du résumé de ces décisions tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des établissements du contrevenant. Les cours et tribunaux peuvent également ordonner la publication du jugement, de l'arrêt ou du résumé aux frais du contrevenant dans des journaux ou de toute autre manière<sup>13</sup>.

## **SECTION 2 : LA SANCTION ADMINISTRATIVE**

### **SOUS-SECTION 1 : RAPPEL GÉNÉRAL SUR LE SYSTÈME DE SANCTION ADMINISTRATIVE PRÉVU PAR LE CODE DE DROIT ÉCONOMIQUE**

**10.** Fort heureusement, le législateur a prévu, à l'article XV.60/20, que les montants minimaux et maximaux de l'amende administrative correspondent aux montants minimaux et maximaux respectifs de l'amende pénale sanctionnant le même fait.

Ces montants sont également à majorer des décimes additionnels, de sorte que le risque de sanction pécuniaire est identique sur le plan pénal et administratif. De même, pour l'imposition de l'amende administrative, il conviendra d'avoir égard aux six critères déjà prévus pour l'amende pénale (cf. *supra*).

**11.** Depuis 2020, le Code de droit économique permet l'octroi d'un sursis total ou partiel sur l'amende administrative, pour autant que le contrevenant ne se soit pas vu infliger une amende

---

<sup>13</sup> Code de droit économique, art. XV.131.

administrative de niveau 2 à 6 ou n'ait pas été condamné à une sanction pénale de niveau 2 à 6 durant les cinq années qui précèdent la nouvelle infraction. Une sanction infligée ou prononcée antérieurement pour des faits unis par une même intention délictueuse ne fait pas obstacle à l'octroi d'un sursis<sup>14</sup>.

**12.** Les agents visés à l'article XV.60/4 peuvent rendre la décision d'infliger une amende administrative publique, intégralement ou sous une forme limitée, sur le site web du Service public fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie. Cette possibilité de publication a été introduite par une loi du 5 novembre 2023 portant dispositions diverses en matière d'économie<sup>15</sup>, modifiée par une loi du 21 novembre 2023<sup>16</sup>.

En plus de pouvoir rendre publique une décision infligeant une amende administrative, les agents ont également la possibilité, sous certaines conditions, de rendre cette publication nominative<sup>17</sup>. Toute décision de publier un avis nominatif devra être prise au moment de la décision infligeant une amende administrative et devra être motivée<sup>18</sup>.

A notre connaissance, aucune décision n'a encore été publiée.

## **SOUS-SECTION 2 : LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES APPLICABLES EN CAS DE NON-RESPECT DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX SERVICES DE PAIEMENT CONTENUES DANS LE LIVRE VII**

**13.** La violation des dispositions relatives aux services de paiement contenues dans le livre VII peut faire l'objet de sanctions pénales, de niveau 3 ou de niveau 5. Partant, du point de vue de la sanction administrative :

- Si le contrevenant est poursuivi pour une infraction sanctionnée par une peine de niveau 3, il s'expose à une amende administrative d'un montant minimum de 26 euros jusqu'à un montant maximum de 25.000 euros ou de 6 % du chiffre d'affaires annuel total du dernier exercice clôturé précédant l'imposition de l'amende au sujet duquel des données permettant d'établir le chiffre d'affaires annuel sont disponibles, si cela représente un montant plus élevé ;
- Si le contrevenant est poursuivi pour une infraction sanctionnée par une peine de niveau 5, il s'expose à une amende administrative d'un montant minimum de 250 euros jusqu'à un montant maximum de 100.000 euros ou de 6 % du chiffre d'affaires annuel total du dernier exercice clôturé précédant l'imposition de l'amende au sujet duquel des données permettant d'établir le chiffre d'affaires annuel sont disponibles, si cela représente un montant plus élevé, et d'un emprisonnement d'un mois à un an ou d'une de ces peines seulement.

---

<sup>14</sup> Code de droit économique, art. XV.62/6.

<sup>15</sup> Loi du 5 novembre 2023 portant dispositions diverses en matière d'économie, *M.B.*, 11 décembre 2023, p. 116777.

<sup>16</sup> Loi du 21 novembre 2023 modifiant la loi du 5 novembre 2023 portant dispositions diverses en matière d'économie, *M.B.*, 14 décembre 2023.

<sup>17</sup> Code de droit économique, art. XV.60/21, §2.

<sup>18</sup> N. COBBAERTS, « Art. XV.60/21 », in X, *Economisch recht. Commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2022, pp. 69-73.

Ces montants sont à majorer des décimes additionnels.

### SECTION 3 : LES COMPÉTENCES PARTICULIÈRES EN MATIÈRE DE RECHERCHE ET CONSTATATION DES INFRACTIONS AU LIVRE VII

14. Le livre XV du Code de droit économique attribue des compétences particulières en matière de recherche et constatation des infractions au livre VII, notamment celles relatives aux dispositions régissant les services de paiement.

Outre les compétences en matière de recherche et de constatation des infractions aux dispositions relatives aux services de paiement, attribuées aux agents mentionnés à l'article XV.2<sup>19</sup>, le Code de droit économique délègue également des compétences particulières à la Banque nationale de Belgique<sup>20</sup>. S'il existe des compétences particulières déléguées à la FSMA (« *Financial Services and Markets Authority* »), celles-ci ne trouvent pas à s'appliquer aux dispositions relatives aux services de paiement mais exclusivement à celles relatives aux contrats de crédit<sup>21</sup>.

i. LES COMPÉTENCES ATTRIBUÉES AUX AGENTS VISÉS À L'ARTICLE XV.2 (ART. XV.17, XV.17/1 ET XV.18)

15. Afin de garantir une répression effective des infractions au Code de droit économique, il était impératif que le législateur ne se limite pas aux plaintes déposées par les consommateurs ou les entreprises. Aussi, les moyens et le personnel disponibles sont insuffisants pour permettre aux officiers de police judiciaire, généralement affectés aux affaires pénales, de se consacrer à ce type d'infractions. En outre, la complexité et la technicité des matières relevant du Code de droit économique nécessitaient l'intervention d'agents spécialisés<sup>22</sup>.

C'est en raison de ces considérations que le législateur belge a dévolu au ministre ayant l'économie dans ses attributions la responsabilité de commissionner des agents pour rechercher et constater les infractions au Code de droit économique, à savoir notamment les infractions au livre VII<sup>23</sup>.

Il convient également de préciser qu'en vertu de l'article XV.2 de ce code, les compétences des agents commissionnés s'exercent « *sans préjudice des compétences des fonctionnaires de police de la police locale et fédérale* »<sup>24</sup>. Les agents et les fonctionnaires interviennent donc de façon concomitante.

Par ailleurs, en vertu de l'article XV.8, certains de ces agents se voient conférer par le Roi le statut d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi. Ce statut leur permet de constater des

---

<sup>19</sup> H. JACQUEMIN, *op. cit.*, p. 25, D. BLOMMAERT et P. ALGRAIN, « Les principes relatifs au droit du crédit à la consommation » in X., *Traité pratique de droit commercial – Tome 5 : droit bancaire et financier*, Waterloo, Wolters Kluwer, 2016, p. 516.

<sup>20</sup> Code de droit économique, art. XV.17 à XV.18/4.

<sup>21</sup> Code de droit économique, art. XV.18/1 et s.

<sup>22</sup> H. JACQUEMIN et L. KERZMANN, « Les sanctions pénales en matière de pratiques du marché et de protection du consommateur (livre VI du C.D.E.) », *D.C.C.R.*, 2018, n° 119, p. 21.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 21 ; Code de droit économique, art. XV.2.

<sup>24</sup> Code de droit économique, art. XV.2.

infractions qui, bien que ne relevant pas spécifiquement du Code de droit économique, relèvent de la législation pénale générale et qui, en principe, devraient être constatées par les autorités policière<sup>25</sup>.

Les agents visés à l'article XV.2, communément appelés « les inspecteurs économiques »<sup>26</sup>, sont désignés par l'arrêté ministériel du 25 avril 2014 désignant les agents chargés de rechercher et de constater les infractions prévues à l'article XV.2 du Code de droit économique<sup>27</sup>. En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de cet arrêté ministériel, il revient aux agents de la Direction générale de l'Inspection économique du Service public fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie de rechercher et constater toutes les infractions visées à l'article XV.2 du Code de droit économique.

Les agents visés à l'article XV.2 sont compétents pour contrôler le respect de l'ensemble des dispositions du Code de droit économique, à l'exception des dispositions du livre IV relatives au droit de la concurrence.

**16.** La présente contribution se concentre exclusivement sur les compétences particulières conférées aux agents visés à l'article XV.2. Il faut néanmoins préciser que ces agents possèdent également des compétences générales relatives à la recherche et à la constatation des infractions, lesquelles sont régies par les dispositions des articles XV.1 à XV.10 du Code de droit économique.

a. MYSTERY SHOPPING.

**17.** Dans le cadre de la recherche et la constatation des infractions aux dispositions du livre VII, y compris celles relatives aux services de paiement et à ses arrêtés d'exécution, les agents visés à l'article XV.2 sont habilités à approcher les prestataires en se faisant passer pour des clients ou des clients potentiels. Ils ne sont tenus de révéler ni leur qualité officielle ni que les observations faites lors de ces interactions peuvent servir à des fins de surveillance. Ces agents sont également exemptés de peines s'ils viennent à commettre, dans ce cadre, des infraction absolument nécessaires<sup>28</sup>. Cette méthode d'enquête est couramment désignée sous le terme de « *mystery shopping* »<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Code de droit économique, art. XV.8 ; E. ROGER FRANCE, « Intervention des autorités pénales dans l'entreprise : auditions, visites, perquisitions, saisies et arrestation » in J.-F. GERMAIN, (dir.), *L'entreprise face à l'urgence*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2018, p. 197 ; A. MASSET et P. THEVISSEN, « La prévention et la répression pénale et administrative des violations du Code de droit économique » in N. THIRION (dir.), *Le Code de droit économique : principales innovations*, 1<sup>ère</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2015, p.199.

<sup>26</sup> E. ROGER FRANCE, *op. cit.*, p. 198.

<sup>27</sup> Arrêté ministériel du 25 avril 2014 désignant les agents chargés de rechercher et de constater les infractions prévues à l'article XV.2 du Code de droit économique, *M.B.*, 5 mai 2014, p. 36189 modifié par l'arrêté ministériel du 16 mars 2017 désignant les agents chargés de rechercher et de constater les infractions prévues à l'article XV.2 du Code de droit économique, *M.B.*, 24 mars 2017, p. 39411.

<sup>28</sup> Code de droit économique, art XV.17.

<sup>29</sup> F. VANSILLETTE, « Les procédures d'enquête et de sanction menées par le SPFE et la FSMA : quelle place pour les droits de la défense ? », *Rev. dr. pén. entr.*, 2020, p. 109 ; Ch.-E. CLESSE, « Le « mystery shopping » en matière de discrimination », *J.T.T.*, 2018/13, n° 1307, pp. 193-194.

En conséquence des constatations effectuées, les agents peuvent rédiger un procès-verbal d'avertissement ou proposer une sanction administrative en se basant, entre autres, sur les constatations effectuées<sup>30</sup>. Il convient de préciser que les personnes concernées par les constatations ne peuvent être provoquées au sens de l'article 30 du titre préliminaire du Code de procédure pénale<sup>31</sup>.

Lorsque ces constatations servent de base à un procès-verbal d'avertissement ou à une sanction administrative, le prestataire concerné doit en être informé au préalable. Cette information peut être donnée soit par la remise d'une copie du procès-verbal d'avertissement, soit au plus tard un mois avant le commencement de la procédure de sanction administrative<sup>32</sup>.

#### b. CONSULTATION DE LA BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE

**18.** Aux fins de la recherche et de la constatation des infractions aux dispositions du Règlement (UE) n° 2015/751<sup>33</sup>, à l'exception de son article 7, ainsi qu'aux articles VII.34 à VII.37, VII.64 et VII.65 et des infractions aux dispositions de l'arrêté royal pris en exécution de l'article VII.63/1 et de l'article VII.63/2 du Code de droit économique, les agents compétents sont habilités à consulter la Banque nationale de Belgique. Cette dernière, le cas échéant, leur apporte son assistance et leur communique les informations confidentielles conformément à l'article 36/14, 17°, de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique<sup>34</sup>.

En pratique, la Banque nationale de Belgique peut être consultée aux fins de la recherche et de la constatation des infractions aux dispositions relatives aux services de paiement suivantes :

- dispositions du Règlement (UE) n° 2014/751 du Parlement européen et du conseil du 29 avril 2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liés à une carte à l'exception de l'article 7 relatif à la séparation du schéma de cartes de paiement et des entités de traitement ;
- disposition relative au consentement à l'exécution des opérations de paiement et confirmation de la disponibilité des fonds (art. VII.34) ;
- dispositions relatives à l'accès aux comptes de paiement et aux données des comptes de paiement et à l'utilisation de ces données (art. VII.35 et art. VII.36) ;
- disposition relative à la limitation de l'utilisation des instruments de paiement et de l'accès des prestataires de services de paiement aux comptes de paiement (art. VII.37) ;

---

<sup>30</sup> Sauf lorsque les constatations portent sur le respect d'une ou plusieurs dispositions du livre VII, titre 4, chapitre 4 (des contrats de crédit – de l'accès à l'activité des prêteurs et des intermédiaires de crédit), à l'exception de l'article VII.183, §5, 4° ; Code de droit économique, art. XV.17 ; J. SAD, *op. cit.*, 338.

<sup>31</sup> Code de droit économique, art. XV.17, §1<sup>er</sup>, al. 4.

<sup>32</sup> Code de droit économique, art. XV.17, §1<sup>er</sup>, al. 7, J. SAD, *op. cit.*, p. 338.

<sup>33</sup> Règlement (UE) n°2015/751 du Parlement européen et du conseil du 29 avril 2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liés à une carte, *J.O.U.E.*, 19 mai 2015.

<sup>34</sup> Code de droit économique, art. XV.17, §1<sup>er</sup>, al. 3.

- dispositions de l'arrêté royal du 27 septembre 2023 modifiant l'arrêté royal du 17 octobre 2016 fixant un plafond pour les commissions d'interchange liées aux opérations de paiement nationales par carte de débit des consommateurs (arrêté royal pris en exécution de l'article VII.63/1)<sup>35</sup>.
- dispositions de l'arrêté royal pris en exécution de l'article VII.63/2, qui ne semble pas encore avoir été adopté par le Roi.

### c. COOPÉRATION AVEC LES AUTORITÉS DES AUTRES ÉTATS MEMBRES

**19.** Le Code de droit économique établit un mécanisme de coopération entre les agents belges visés à l'article XV.2 et les autorités des autres États-membres en matière de services de paiement.

Conformément à l'article XV.17/1, les agents du SPF Economie visés à l'article XV.2 collaborent avec les autorités des autres États-membres afin d'accomplir les tâches visées par la Directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base (ci-après, « directive PAD »)<sup>36</sup>. Ces agents prêtent également assistance aux autorités compétentes des autres États-membres<sup>37</sup>.

La loi du 22 décembre 2017 portant modification et insertion de dispositions en matière de comptes de paiement et de services de paiement dans différents livres du Code de droit économique<sup>38</sup> transpose, en droit belge, la directive PAD. Cette directive a pour vocation de réglementer trois aspects spécifiques, à savoir la transparence et la comparabilité des frais relatifs aux comptes de paiement, le processus de changement de compte de paiement, ainsi que l'accès à un compte de paiement comportant des prestations de base.

Concrètement, l'article XV.17/1 du Code de droit économique prévoit que le SPF Economie communique sans délai indu aux autorités compétentes des autres États-membres, désignées conformément à l'article 22, (1) de la directive PAD, toutes les informations nécessaires à l'accomplissement des missions qui leur sont confiées par cette directive.

Lors de l'échange des informations, le SPF Economie peut spécifier que ces dernières ne peuvent être divulguées qu'avec son autorisation expresse. Ces informations ne peuvent alors être échangées que dans les conditions pour lesquelles le SPF Économie a donné son autorisation.

---

<sup>35</sup> Arrêté royal du 27 septembre 2023 modifiant l'arrêté royal du 17 octobre 2016 fixant un plafond pour les commissions d'interchange liées aux opérations de paiement nationales par carte de débit des consommateurs, *M.B.*, 4 octobre 2023, p. 83333.

<sup>36</sup> Directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base, *J.O.U.E.*, 28 août 2014.

<sup>37</sup> Code de droit économique, art. XV.17/1.

<sup>38</sup> La loi du 22 décembre 2017 portant modification et insertion de dispositions en matière de comptes de paiement et de services de paiement dans différents livres du Code de droit économique, *M.B.*, 12 janvier 2018, p. 1481.

L'article XV.17/1 prévoit que le SPF Economie peut transmettre les informations reçues à la Banque nationale de Belgique. En dehors des cas justifiés par les circonstances, et après avoir informé sans délai l'autorité qui a fourni les informations, celles-ci ne peuvent être communiquées à d'autres organismes ou personnes physiques ou morales qu'avec le consentement exprès des autorités compétentes qui ont divulgué ces informations, et uniquement pour les finalités pour lesquelles ce consentement a été accordé.

Enfin, l'article XV.17/1, paragraphe 3, énonce les conditions dans lesquelles les agents du SPF Economie visés à l'article XV.2 peuvent légalement refuser de donner suite à une requête de coopération à une enquête, à une activité de surveillance ou à un échange d'informations. Ces conditions sont les suivantes<sup>39</sup> :

- lorsque l'enquête, la vérification sur place, l'activité de surveillance ou l'échange d'informations est susceptible de compromettre la souveraineté, la sécurité ou l'ordre public de l'État belge (1°) ;
- lorsqu'une procédure judiciaire est déjà en cours concernant les mêmes faits et les mêmes personnes (2°) ;
- lorsqu'un jugement définitif a déjà été rendu en Belgique pour les mêmes faits et à l'encontre des mêmes personnes (3°).

Il convient de préciser qu'en cas de refus de donner suite à une requête de coopération à une enquête, à une activité de surveillance ou à un échange d'informations, le SPF Economie est tenu de fournir à l'autorité compétente requérante, une explication aussi circonstanciée que possible<sup>40</sup>.

#### d. OBLIGATION DE DÉNONCIATION

**20.** En sus de la coopération entre les agents visés à l'article XV.2 et les autorités des autres États-membres, le Code de droit économique institue également, à la charge desdits agents, une obligation de dénonciation auprès de la Banque Nationale de Belgique.

Conformément à l'article XV.18, lorsque les agents commissionnés constatent qu'un prestataire de services de paiement ou un émetteur de monnaie électronique enfreint une ou plusieurs dispositions du livre VII, titre 3 relatif aux services de paiement, du Règlement (UE) n° 2021/1230<sup>41</sup> ou des articles 3 et 5 à 9 du Règlement (UE) n° 260/2012<sup>42</sup>, ils sont tenus de rapporter ces constatations à la Banque Nationale de Belgique.

---

<sup>39</sup> Code de droit économique, art. XV.17/1, §3, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>40</sup> Code de droit économique, art. XV.17/1, §3, al. 2.

<sup>41</sup> Règlement (UE) n° 2021/1230 du Parlement européen et du Conseil du 14 juillet 2021 concernant les paiements transfrontaliers dans l'Union, *J.O.U.E.*, 30 juillet 2021.

<sup>42</sup> Règlement (UE) n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le Règlement (CE) n° 924/2009, *J.O.U.E.*, 30 mars 2012.

Dès lors qu'elle est en possession de ces constatations, la Banque nationale de Belgique évalue l'opportunité et l'étendue des sanctions administratives, ou d'autres mesures particulières, à adopter à l'encontre du prestataire de service de paiement ou de l'émetteur de monnaie électronique, conformément au statut spécifique de celui-ci<sup>43</sup>.

21. Par ailleurs, lorsque les fonctionnaires compétents visés à l'article XV.2 constatent qu'un bénéficiaire, un prestataire de services de paiement, un acquéreur, un émetteur, un schéma de cartes de paiement ou une entité de paiement<sup>44</sup> commet une infraction passible des sanctions prévues à l'article XV.89, 22° ou à l'article XV.89, 23°, ils doivent transmettre cette constatation à la Banque nationale de Belgique pour information<sup>45</sup>.

ii. LES COMPÉTENCES ATTRIBUÉES À LA BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE (ART. XV.18/4)

22. Le Code de droit économique prévoit que la Banque nationale de Belgique (« BNP »)<sup>46</sup>, se voit également attribuer des compétences particulières en matière de recherche et constatations des infractions aux dispositions relatives aux services de paiement énoncées dans le livre VII du Code de droit économique.

Conformément à l'article XV.18/4 du Code de droit économique, la Banque nationale de Belgique doit veiller à ce que les schémas de cartes de paiement<sup>47</sup> et les entités de traitement<sup>48</sup> opèrent conformément à l'article 7 du Règlement (UE) n° 2015/751<sup>49</sup>.

Cet article d'une part, impose la séparation entre le schéma de cartes de paiement et l'entité de traitement (l'infrastructure) et d'autre part, exige l'interopérabilité technique entre les entités de traitement au sein de l'Union européenne par l'utilisation de normes européennes ou internationales.

À cette fin, la Banque est en droit de demander, par écrit et dans les délais qu'elle aura déterminés, la communication de toutes les informations et documents nécessaires pour vérifier le respect de l'article 7 du Règlement (UE) n° 2015/751. De plus, elle peut exiger qu'un schéma de cartes de

---

<sup>43</sup> Code de droit économique, art. XV.18, §1<sup>er</sup>.

<sup>44</sup> Code de droit économique, art. XV.18, §3, al. 2 : « Les bénéficiaires, les prestataires de service de paiement, les acquéreurs, les émetteurs, les schémas de cartes de paiement et les entités de paiement s'entendent respectivement au sens de l'article 2, 13), de l'article 2, 24), de l'article 2, 1), de l'article 2, 2), de l'article 2, 16), et de l'article 2, 28), du Règlement (UE) n° 2015/751 ».

<sup>45</sup> Code de droit économique, art. XV.18, §3, al. 1.

<sup>46</sup> H. CULOT, « Le cadre institutionnel de la régulation bancaire et financière en Belgique » in X, *Traité pratique de droit commercial – Tome 5 : droit bancaire et financier*, Wolters Kluwer, Waterloo, 2016, p.66.

<sup>47</sup> Le « schéma de cartes de paiement » : « [un] ensemble unique de règles, de pratiques, de normes et/ou de lignes directrices de mise en œuvre régissant l'exécution d'opérations de paiement liées à une carte, qui est distinct de l'infrastructure ou du système de paiement qui assure son fonctionnement, et qui inclut toute organisation, toute entité ou tout organe décisionnel spécifique responsable du fonctionnement du schéma » ; Règlement (UE) 2015/751 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte, J.O.U.E, 19 mai 2015, art. 2, 16).

<sup>48</sup> L'entité de traitement : « [t]oute personne physique ou morale qui fournit des services de traitement d'opérations de paiement » ; Règlement (UE) 2015/751 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte, J.O.U.E, 19 mai 2015, art. 2, 28).

<sup>49</sup> Code de droit économique, art. XV.18/4.

paiement fournisse un rapport indépendant attestant de sa conformité avec l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, dudit Règlement<sup>50</sup>.

**23.** Contrairement aux autres dispositions du Règlement (UE) n° 2015/751 qui font l'objet d'une sanction de niveau 5, les travaux parlementaires de la loi du 12 octobre 2016 portant des mesures d'exécution du Règlement (UE) n° 2015/751 indique que le non-respect de l'article 7 doit être sanctionné par les dispositions spécifiques de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique<sup>51</sup>. Pourtant, curieusement, cette dernière législation ne semble pas avoir été modifiée pour sanctionner un éventuel manquement à l'article 7, de sorte que le sort des investigations qui seraient diligentées par la Banque nationale Belgique demeure incertain.

## **SECTION 4 : L'EXERCICE DES POURSUITES**

### **SOUS-SECTION 1 : LE CHOIX DE LA PROCÉDURE APPLICABLE DANS LE CADRE DU TRAITEMENT D'UNE INFRACTION AU CODE DE DROIT ÉCONOMIQUE**

**24.** Un manquement – s'il ne conduit pas à un simple avertissement<sup>52</sup> - est susceptible de mener à une transaction administrative, à des poursuites pénales, ou à des poursuites administratives. Compte tenu de la variété des procédures, il apparaît nécessaire de déterminer laquelle d'entre elles sera sélectionnée pour traiter une infraction économique spécifique.

La transaction administrative trouve son fondement dans l'article XV.61 du Code de droit économique. Cette disposition est introduite afin de décharger les parquets et les tribunaux correctionnels du traitement des infractions moins graves<sup>53</sup>. Il s'agit donc d'un choix de politique criminelle visant à alléger la charge du système judiciaire et à garantir une sanction rapide et efficace des infractions relevant du droit économique<sup>54</sup>.

En vertu d'un arrêté ministériel du 18 juillet 2016, il incombe aux directeurs généraux de la Direction générale de l'Inspection économique et de la Direction générale de la Qualité et de la Sécurité du SPF Economie, P.M.E., Classes Moyennes et Energie, chacun pour les infractions constatées par les agents de leurs services, de décider de proposer une transaction administrative<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> Code de droit économique, art. XV.18/4.

<sup>51</sup> Projet de loi du 12 octobre 2016 portant des mesures d'exécution du Règlement (UE) n° 2015/751 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n°2084/001, p.49.

<sup>52</sup> Code de droit économique, art. XV.15/31.

<sup>53</sup> Projet de loi portant insertion du livre XV « Application de la loi » dans le Code de droit économique, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2837/001, pp. 38-40.

<sup>54</sup> F. BRISON et H. VANHEES, « Hoofdstuk I. / Chapitre I. - De transactie / La transacton » in *Het Belgische auteursrecht - Huldeboek Jan Corbet / Le droit d'auteur belge - Hommage à Jan Corbet*, 4<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Intersentia, 2018, p. 1137.

<sup>55</sup> F. BRISON et H. VANHEES, *op. cit.*, p. 1138 ; Arrêté ministériel du 18 juillet 2016 désignant les fonctionnaires chargés de proposer aux auteurs d'infractions au Code de droit économique la transaction visée à l'article XV.61 du Code précité, *M.B.*, 29 juillet 2016, p. 46587.

La transaction administrative est facultative à deux égards : l'administration a la faculté de proposer une transaction ou de ne pas le faire<sup>56</sup> et le contrevenant est libre d'accepter la proposition ou de la décliner<sup>57</sup>. En pratique, la transaction ne sera pas proposée si une victime a subi un préjudice démontrable ou si l'infraction est trop importante<sup>58</sup>.

Dans le cas où l'auteur de l'infraction refuse la proposition de transaction (ou ne s'acquitte pas d'une transaction acceptée), le procès-verbal est automatiquement communiqué aux services du parquet conformément à l'article XV.61, paragraphe 2 du Code de droit économique<sup>59</sup>.

**25.** A défaut d'une transaction administrative, le Code de droit économique semble octroyer la priorité aux poursuites pénales comme le prévoit l'article XV.69/1 : « *Le ministère public notifie aux agents compétents visés à l'article XV.60/4 sa décision d'intenter ou non les poursuites pénales ou de proposer une transaction visée à l'article 216bis du Code d'instruction criminelle ou une médiation pénale visée à l'article 216ter du même Code.*

*Lorsque le ministère public renonce à intenter les poursuites pénales et à proposer une transaction visée à l'article 216bis du Code d'instruction criminelle ou une médiation pénale visée à l'article 216ter du même Code, ou lorsque le ministère public n'a pas pris de décision dans un délai de trois mois à compter du jour de la réception du procès-verbal de constatation de l'infraction, les agents compétents visés à l'article XV.60/4 décident s'il y a lieu d'entamer la procédure de sanction administrative »<sup>60</sup>.*

## **SOUS-SECTION 2 : LA TRANSACTION ADMINISTRATIVE**

**26.** Le Code de droit économique prévoit un système de transaction administrative applicable à l'ensemble des matières couvertes par ce dernier<sup>61</sup>, y compris les services de paiement dont les dispositions sont contenues dans le livre VII de ce même code.

**27.** Il convient de rappeler que la section de législation du Conseil d'État s'était montrée particulièrement critique concernant ce système en estimant que : « *De la sorte, le ministère public se voit « couper la route », dès lors qu'il est privé de son pouvoir d'apprécier s'il y a lieu ou non d'exercer l'action publique, lequel est conféré à des fonctionnaires sans aucune forme de contrôle du ministère public. Le Conseil d'État, section de législation, est conscient de ce que, dans le passé, le législateur a déjà introduit des dispositions de portée identique. Il estime néanmoins devoir rappeler que ces dispositions ne sont guère conciliables avec les principes généraux qui régissent l'intervention du ministère public. (...), Le Conseil d'État a rappelé qu'aux termes de l'article 138 du Code judiciaire, il appartient au ministère public d'exercer l'action publique. Si un fonctionnaire de l'administration peut empêcher ou faire s'éteindre l'action publique au moyen d'une transaction, cette faculté du ministère public s'en*

---

<sup>56</sup> J.-P. COLLIN, E.-R. FRANCE, F. ROGGEN et J. SPREUTELS, *Droit pénal des affaires*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2021, p. 365.

<sup>57</sup> A. MASSET et P. THEVISSSEN, *op. cit.*, p. 228.

<sup>58</sup> Projet de loi portant insertion du livre XV « Application de la loi » dans le Code de droit économique, *Doc.parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2837/001, pp. 38-41.

<sup>59</sup> A. MASSET et P. THEVISSSEN, *op. cit.*, pp. 228 et 229 ; Code de droit économique, art. XV.61, §2.

<sup>60</sup> Code de droit économique, art. XV.69/1.

<sup>61</sup> *Ibid.*

*trouve amputée, en ce qui concerne les faits punissables en question. Dans ce cas, l'administration se substitue au pouvoir judiciaire (...) »<sup>62</sup>.*

Pour parer à cette difficulté, le Conseil d'État suggérerait d'instaurer un système permettant aux fonctionnaires compétents de proposer une transaction, mais uniquement après que le ministère public ait eu la possibilité de décider, dans un délai déterminé, qu'il n'y a pas lieu, compte tenu de la gravité du délit ou des circonstances dans lesquelles il a été commis, de poursuivre l'intéressé pénalement. Ce système n'a cependant pas été retenu par le législateur qui a estimé la proposition irréaliste notamment en raison de l'afflux massif d'affaires aux parquets<sup>63</sup>.

**28.** L'article XV.61 prévoit que l'auteur de l'infraction reçoit la possibilité de consulter préalablement chaque procès-verbal qui constate une infraction faisant l'objet d'une proposition de transaction et d'en obtenir une copie<sup>64</sup>.

Il est cependant regrettable que cette procédure ait un caractère unilatéral, et qu'aucune contradiction ne soit assurée. La personne à laquelle une transaction est proposée se retrouve ainsi dans une posture délicate, devant choisir entre payer le montant figurant sur le bulletin de virement sans avoir pu faire valoir ses moyens de défense ou prendre le risque de s'exposer à des poursuites pénales<sup>65</sup>.

Cela étant, il nous semble que rien n'interdirait au destinataire de la proposition de transaction administrative de faire valoir ses observations et moyens de défense, même si rien n'obligerait l'Inspection économique à prendre en considération ceux-ci.

**29.** L'article XV.61, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 4 dispose que le montant de la transaction administrative ne peut être supérieur au maximum de l'amende pénale pouvant être infligée pour l'infraction constatée<sup>66</sup>.

En ce qui concerne les tarifs et les modalités de paiement et de perception de la transaction administrative, ceux-ci sont prévus par l'arrêté royal du 10 avril 2014 relatif au règlement transactionnel des infractions aux dispositions du Code de droit économique et de ses arrêtés d'exécution<sup>67</sup>.

Les montants de la transaction administrative sont fixés par l'article 2 de l'arrêté royal du 10 avril 2014 et ne peuvent :

---

<sup>62</sup> Projet de loi portant insertion du livre XV « Application de la loi » dans le Code de droit économique, Avis du Conseil d'État n° 52.800/1 du 6 mars 2013, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n°2837/001, p. 93.

<sup>63</sup> Projet de loi portant insertion du livre XV « Application de la loi » dans le Code de droit économique, Avis du Conseil d'État n° 52.800/1 du 6 mars 2013, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n°2837/001, p. 93.

<sup>64</sup> Code de droit économique, art. XV.61, §1, al. 2.

<sup>65</sup> *Voy.* également en ce sens, C.-E. CLESSE, « Les procédures administratives en droit pénal social et droit pénal économique », *Le Pli juridique*, 2023, p. 18.

<sup>66</sup> Code de droit économique, art. XV. 61, §1<sup>er</sup>, al. 4.

<sup>67</sup> Code de droit économique, art. XV. 61, §1<sup>er</sup>, al. 3 ; Arrêté royal du 10 avril 2014 relatif au règlement transactionnel des infractions aux dispositions du Code de droit économique et de ses arrêtés d'exécution, *M.B.*, 29 avril 2014, p. 35213.

- être inférieurs à 26 euros, ni excéder 30.000 euros pour les infractions qui sont punies d'une sanction de niveau 1 conformément à l'article XV.70, alinéa 2 ;
- être inférieurs à 26 euros, ni excéder 60.000 euros pour les infractions qui sont punies d'une sanction de niveau 2 conformément à l'article XV.70, alinéa 3 ;
- être inférieurs à 26 euros, ni excéder 150.000 euros pour les infractions qui sont punies d'une sanction de niveau 3 conformément à l'article XV.70, alinéa 4 ;
- être inférieurs à 26 euros, ni excéder 300.000 euros pour les infractions qui sont punies d'une sanction de niveau 4 conformément à l'article XV.70, alinéa 5 ;
- être inférieurs à 50 euros, ni excéder 600.000 euros pour les infractions qui sont punies d'une sanction de niveau 5 conformément à l'article XV.70, alinéa 6 ;
- être inférieurs à 100 euros, ni excéder 600.000 euros pour les infractions qui sont punies d'une sanction de niveau 6 conformément à l'article XV.70, alinéa 7.

Si les montants susceptibles d'être proposés étaient parfaitement similaires à ceux des amendes administratives et pénales, tel n'est désormais plus le cas dans la mesure où les montants jadis prévus par la transaction administrative ont été figés dans le temps, alors que les montants des amendes continuent d'augmenter via le système des décimes additionnels.

Pour déterminer le montant de la transaction administrative, l'article XV.61, paragraphe 5 reprend les six critères non-exhaustifs et indicatifs déjà applicables aux amendes pénales et administratives (cf. *supra*)<sup>68</sup>.

**30.** Conformément à l'article 3 de l'arrêté royal du 10 avril 2014, la proposition de paiement - mentionnant le délai endéans lequel celui-ci doit être effectué (huit jours au moins et trois mois au plus) - doit être adressée au contrevenant dans un délai de six mois à compter de la date du procès-verbal<sup>69</sup>.

**31.** Le paiement éteint l'action publique sauf si, antérieurement, une plainte a été adressée au procureur du Roi, si le juge d'instruction a été requis d'instruire ou si le tribunal a été saisi du fait. Dans ce cas, les sommes acquittées sont restituées à l'auteur de l'infraction<sup>70</sup>. L'infraction ayant fait l'objet d'une transaction ne peut servir de base à une éventuelle récidive<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Code de droit économique, art. XV.61, §5.

<sup>69</sup> Arrêté royal du 10 avril 2014 relatif au règlement transactionnel des infractions aux dispositions du Code de droit économique et de ses arrêtés d'exécution, *M.B.*, 29 avril 2014, p. 35213, art. 3.

<sup>70</sup> A. MASSET et P. THEVISSEN, *op. cit.*, p. 229, Code de droit économique, art. XV.61, §3.

<sup>71</sup> Projet de loi portant insertion du livre XV « Application de la loi » dans le Code de droit économique, *Doc.parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2837/001, p. 41 ; A. MASSET et P. THEVISSEN, *op. cit.*, p. 229.

Les textes légaux ne prévoient aucune publication de la transaction administrative conclue avec le contrevenant.

### **SOUS-SECTION 3 : LES POURSUITES PÉNALES**

**32.** Si aucune proposition transactionnelle n'est formulée ou si le contrevenant ne procède pas au paiement, le procès-verbal de constatation de l'infraction est transmis au Ministère public qui dispose d'un délai de maximum trois mois pour prendre attitude et exercer ou non des poursuites pénales, proposer une transaction ou une médiation pénale.

Il n'y a pas lieu dans le cadre de la présente contribution de revenir en détail sur les règles applicables aux procédures pénales qui figurent dans le Code d'instruction criminelle. Soulignons simplement que dans le but d'éviter tout risque de *bis in idem*, l'article XV.60/3 précise que les poursuites pénales, la transaction ou la médiation visées par le Code d'instruction criminelle<sup>72</sup>, excluent l'application d'une amende administrative, y compris en cas d'acquiescement<sup>73</sup>.

### **SOUS-SECTION 4 : LES POURSUITES ADMINISTRATIVES**

**33.** Si le Ministère public renonce à l'exercice de poursuites pénales, l'administration est dotée des moyens de la poursuite administrative, pour traiter les infractions au Code de droit économique.

**34.** Contrairement à la procédure applicable à la transaction administrative, l'auteur de l'infraction est invité, par envoi recommandé, à présenter ses moyens de défense concernant les faits qui lui sont reprochés. Cet envoi spécifie plusieurs éléments visant à clarifier les faits reprochés au contrevenant, à l'informer de ses droits ainsi qu'à lui fournir des informations sur le délai et les modalités d'introduction de ses moyens de défense. Ce dernier dispose d'un délai de trente jours à compter du jour de la notification, à savoir le jour de la présentation de l'envoi recommandé, pour exposer des moyens de défense<sup>74</sup>.

Bien que l'auteur de l'infraction ne soit pas obligé de répondre à l'invitation, l'envoi de ce recommandé est quant à lui obligatoire, sans quoi l'administration se rendrait coupable d'une méconnaissance des droits de la défense, conduisant ainsi à la nullité de la décision administrative<sup>75</sup>. En l'absence de réception de l'envoi recommandé de la part du contrevenant, les agents compétents lui adressent une seconde invitation à présenter ses moyens de défense, par courrier ordinaire ou par voie électronique. Il est important de noter que cette nouvelle invitation ne prolonge pas le délai de trente jours initialement accordé pour l'introduction des moyens de défense<sup>76</sup>. Il convient de relever que le contrevenant ou son conseil peut introduire une demande de prolongation de délai, cette dernière devant être motivée à cet effet<sup>77</sup>.

---

<sup>72</sup> Code d'instruction criminelle, art. 216*bis* et 216*ter*.

<sup>73</sup> C. -E. CLESSE, L. KENNES, P. CAROLUS, V. DECKERS, L. FOSSION, M. GIACOMETTI, F. VANSILIETTE et B. VEILLE, *op. cit.*, p. 356.

<sup>74</sup> Code de droit économique, art. XV.60/7 ; N. COBBAERT, « Art. XV.60/7 WER, *op. cit.*, p. 98.

<sup>75</sup> N. COBBAERT, « Art. XV.60/7 WER », *op. cit.*, p. 98.

<sup>76</sup> Code de droit économique, art. XV.60/7, al. 2 et 3.

<sup>77</sup> Code de droit économique, art. XV. 60/7, al. 4.

Outre le délai de trente jours, l'auteur de l'infraction est soumis à peu d'exigences formelles pour la présentation de ses moyens de défense. En effet, cette présentation peut s'effectuer par écrit, y compris par courrier électronique ou oralement<sup>78</sup>.

Le contrevenant ou son avocat bénéficie, en vertu de l'article XV.60/9, d'un droit d'accès au dossier concernant les infractions susceptibles de donner lieu à une amende administrative. Sur demande, les agents habilités à infliger cette amende peuvent également fournir une copie des documents du dossier<sup>79</sup>.

**35.** Si, conformément à l'article XV.60/1, une poursuite administrative est engagée, il revient aux agents compétents<sup>80</sup> de décider si les infractions donnent lieu à une amende administrative, à une déclaration de culpabilité ou un classement sans suite<sup>81</sup>.

**36.** La décision infligeant une amende administrative se prescrit par cinq ans. Le délai de prescription peut être interrompu. En effet, les actes d'instruction ou de poursuites, y compris les notifications de décisions du ministère public d'intenter des poursuites pénales ou de ne pas poursuivre ainsi que l'invitation adressée au contrevenant de présenter des moyens de défense - accomplis dans le délai de cinq ans - interrompent le cours de la prescription. Ces actes font courir un nouveau délai de cinq ans, même à l'égard des personnes qui n'y sont pas impliquées<sup>82</sup>.

Si le souhait du législateur était de prévoir un régime inspiré de celui existant en matière pénale, cette assimilation est déjà désuète dans la mesure où la loi du 9 avril 2024 a modifié les règles de prescription prévues par le titre préliminaire du Code de procédure pénale et a supprimé les causes d'interruption<sup>83</sup>.

Outre le délai de prescription de cinq ans, la décision infligeant une amende administrative devra, en tout état de cause, être rendue dans un délai raisonnable, conformément à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce délai raisonnable ne commence à courir qu'à partir du moment où le contrevenant est averti de la possibilité de faire valoir ses moyens de défense<sup>84</sup>.

---

<sup>78</sup> N. COBBAERT, « Art. XV.60/8 WER », *op. cit.*, p. 101.

<sup>79</sup> Code de droit économique, art. XV.60/9 ; L'article 460ter du Code pénal est applicable au contrevenant qui est assimilé à l'inculpé en vue de l'application de l'article XV.60/9. Cette disposition du Code pénal dispose que : « *Tout usage d'informations obtenues en consultant ou en obtenant copie du dossier, ou en prenant copie des pièces du dossier par ses propres moyens lors de la consultation* » 3, qui aura eu pour but et pour effet d'entraver le déroulement de l'information ou de l'instruction, de porter atteinte à la vie privée, à l'intégrité physique ou morale ou aux biens d'une personne citée dans le dossier est puni d'un emprisonnement de huit jours à deux ans ou d'une amende de vingt-six [euros] à mille euros ».

<sup>80</sup> Soit, les agents visés à l'article XV.60/4.

<sup>81</sup> Code de droit économique, art. XV.60/2.

<sup>82</sup> Code de droit économique, art. XV.60/10.

<sup>83</sup> Loi du 9 avril 2024 droit de la procédure pénale, M.B., 18 avril 2024, p. 43755.

<sup>84</sup> N. COBBAERT, « Art. XV.60/10 WER », *op. cit.*, p. 107; C. trav. Gand (3<sup>e</sup> ch.), 8 octobre 2003, J.T.T. 2004, liv. 892, p. 319, note -; NjW 2004, liv. 57, p. 92, note J. PUT ; R.W. 2003-04, liv. 38, p. 1507 et <http://www.rw.be> (26 mai 2004), note W. RAUWS : « *Les amendes administratives de droit social (Loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales) sont des 'peines' au sens de l'art. 6 Conv. eur. D.H. de sorte que chacun a droit à*

37. Si l'obligation de motivation de la décision infligeant une amende administrative était initialement prévue dans le projet de loi<sup>85</sup>, celle-ci a été supprimée à la suite de l'avis de la section législation du Conseil d'État. Une telle exigence étant surabondante eu égard au prescrit de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs<sup>86</sup>.

38. La décision infligeant une amende administrative, comprenant les éléments listés à l'article XV.60/12, doit être notifiée à l'auteur de l'infraction par envoi recommandé. La notification de cette décision éteint l'action publique<sup>87</sup>.

39. La Cour européenne des droits de l'homme a affirmé que les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme n'excluent pas qu'une autorité administrative puisse être habilitée à prononcer des sanctions assimilables à des sanctions pénales, même si toutes les garanties du premier paragraphe de l'article 6 de cette convention ne sont pas respectées. Toutefois, cette possibilité est subordonnée à l'existence d'un recours juridictionnel « effectif » devant un tribunal bénéficiant d'une « plénitude de juridiction » et assurant l'ensemble des garanties d'un procès équitable<sup>88</sup>.

L'article XV.60/15 prévoit un recours juridictionnel effectif devant le Conseil d'État. Le contrevenant qui conteste la décision infligeant une amende administrative peut introduire, à peine de forclusion, dans un délai de soixante jours à dater de la notification de la décision, un recours devant le Conseil d'État conformément à l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1, 1<sup>o</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973<sup>89</sup>. La décision administrative rendue par le Conseil d'État ne peut faire l'objet que d'un pourvoi en cassation.

Lorsque le Conseil d'État est saisi d'un recours contre une décision infligeant une amende administrative, il exerce un contrôle complet de légalité en statuant à la fois sur les faits et sur les questions de droit. Il vérifie l'exactitude, la pertinence et l'admissibilité des motifs qui fondent la décision contestée par le contrevenant. En matière de sanction, le Conseil d'État évalue si la peine prononcée est proportionnelle au comportement ayant conduit à la sanction<sup>90</sup>.

---

*un traitement de sa cause dans un délai raisonnable. Ni la notification d'une copie du procès-verbal de constat par les inspecteurs sociaux, ni la communication de l'auditeur du travail disant qu'il renonce aux poursuites pénales et qu'il transmet le dossier au directeur général ne constituent le point de départ du délai raisonnable. Ce délai ne prend cours en règle générale qu'à partir de la réception de la lettre du directeur général par laquelle il fait savoir que les faits sont examinés et que la possibilité d'introduire des moyens de défense est offerte ».*

<sup>85</sup> Projet de loi organisant la procédure de recours contre la sanction administrative visée au livre XV, titre 1/1 du Code de droit économique, Avis du Conseil d'État n° 67.134/1 du 7 mai 2020, *Doc.parl.*, Chambre, 2019-2020, 1386/001, p.102

<sup>86</sup> Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 18 décembre 2007, p. 62013, art. 3.

<sup>87</sup> Code de droit économique, art. XV.60/13.

<sup>88</sup> C.-E. CLESSE, *op. cit.*, p. 17 ; Cour eur. D.H., *Le Compte, Van Leuven et de Meyere c. Belgique*, 23 juin 1981, série A, n° 43 ; Cour eur. D.H., *Belilos c. Suisse*, 29 avril 1988, série A, n°1.

<sup>89</sup> C.-E. Clesse, *op. cit.*, p. 17 ; Code de droit économique, art. XV.60/15.

<sup>90</sup> C.E. (15e ch.) n° 219.156, 3 mai 2012, *A.P.T.* 2012 (sommaire), liv. 3, p. 681, <http://www.raadvst-consetat.be> (9 janvier 2013) ; C.E. (15e ch.) n° 220.274, 11 juillet 2012, *A.P.T.* 2012 (sommaire), liv. 4, p. 801, note, <http://www.raadvst-consetat.be> (18 février 2013).

Une fois ce contrôle complet de la légalité effectué, le Conseil d'État peut décider d'annuler la décision infligeant une amende administrative<sup>91</sup>. Bien que le Conseil d'État ne puisse substituer sa propre décision à celle de l'autorité administrative ayant infligé la sanction<sup>92</sup>, il est néanmoins exigé que cette autorité se conforme à l'arrêt d'annulation. En cas de nouvelle décision, l'autorité administrative ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt ayant conduit à l'annulation de la décision initiale<sup>93</sup>.

Lors des débats parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi du 20 janvier 2014 relative à la réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État<sup>94</sup>, il avait été proposé d'étendre les pouvoirs du Conseil d'État pour qu'il puisse examiner les recours en matière d'amendes administratives avec une compétence de réformation. Cette proposition a finalement été abandonnée par le législateur<sup>95</sup>.

Dès lors que le Conseil d'État ne dispose que d'un pouvoir d'annulation et non de réformation, il ne peut décider de modifier le montant de l'amende infligée par l'autorité administrative.

## CONCLUSION

**40.** L'objectif affiché par le législateur de rendre le droit économique - et donc notamment les dispositions du livre VII relatives aux services de paiement - plus clair et maniable ne semble que partiellement atteint.

Du point de vue de l'identification du risque de sanctions, si la réunion des textes au sein du Code de droit économique facilite l'accès aux sources, le maniement d'au minimum deux livres et la multiplication des renvois entre articles rendent la lecture de ce code complexes et parfois déroutantes.

A cette première difficulté, s'ajoute le fait qu'en raison de l'inapplicabilité de la loi sur les décimes additionnels aux montants fixés par le Roi en matière de transactions administratives, ceux-ci - fixés en 2014 - ne correspondent plus aux montants des amendes susceptibles d'être infligées dans le cadre d'une procédure pénale ou administrative.

Eu égard à l'étendue de la fourchette prévue pour chaque niveau de sanction, le montant de celle-ci est d'autant plus difficile à déterminer. Malgré le souhait du législateur de voir publier, en tout ou en partie, sur le site web du SPF Economie les décisions de sanctions administratives

---

<sup>91</sup> N. COBBAERT, « Art. XV.60/15 WER », *op. cit.*, pp. 121-122.

<sup>92</sup> C.E. (9e ch.) n° 220.211, 6 juillet 2012, <http://www.raadvst-consetat.be> (7 janvier 2013); *R.W.* 2012-13 (sommaire), liv. 19, p. 745 et <http://www.rw.be/> (7 janvier 2013).

<sup>93</sup> C.E. (15e ch.) n° 204.445, 28 mai 2010, *A.P.T.* 2010 (sommaire), liv. 3, p. 382 ; <http://www.raadvst-consetat.be> (3 mars 2011) ; C.E. (15e ch.) n° 219.156, 3 mai 2012, *A.P.T.* 2012 (sommaire), liv. 3, p. 681, <http://www.raadvst-consetat.be> (9 janvier 2013) ; C.E. (15e ch.) n° 220.274, 11 juillet 2012, *A.P.T.* 2012 (sommaire), liv. 4, p. 801, note, <http://www.raadvst-consetat.be> (18 février 2013) ;

<sup>94</sup> Loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014, p. 9067.

<sup>95</sup> C.E. (15e ch.) n° 254.790, 20 octobre 2022 (SOCIÉTÉ DE DROIT ANGLAIS DHL AIR LTD), *A.P.T.* 2023 (sommaire), liv. 2, p. 340 ; *A.P.T.* 2023 (sommaire), liv. 2, p. 358, <http://www.raadvst-consetat.be> (12 septembre 2023).

prononcées, ce vœu semble étrangement demeurer pieu. Dans le même ordre idée, le Code prévoit que tout jugement ou arrêt faisant application du livre XV est porté gratuitement à la connaissance du ministre. A supposer que cette transmission s'opère, ces décisions ne sont malheureusement jamais publiées.

A l'opacité de la sanction s'ajoute l'imprévisibilité du choix de la procédure retenue pour sanctionner un manquement déterminé. Le Code ne spécifie pas quelle procédure doit être privilégiée. Si un même manquement ne peut - fort heureusement - donner lieu à un cumul de sanctions, il n'en demeure pas moins que cette nouvelle incertitude est regrettable. Ce choix n'est d'ailleurs pas sans conséquence, la situation du contrevenant étant, du point de vue des droits de la défense, éminemment plus favorable dans le cadre d'une procédure de sanction pénale ou administrative que dans celui d'une transaction administrative.

A l'image du légendaire Thésée, qui doit son salut à la pelote de fil remise par l'ingénieuse Ariane, le lecteur devra s'armer de courage et redoubler d'ingéniosité pour éviter de se perdre et sortir de ce dédale de règles éparses. Gageons simplement que ces quelques lignes lui permettent de retrouver son chemin.

\* \*

\*