

## Les indemnités forfaitaires infligées par la SNCB en cas d'irrégularité liées au titre de transport sont-elles légales ?

Commentaire de S. Moreau\*

Publié dans « *L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement. Annuaire juridique du Crédit et du Règlement collectif de dettes 2017*. Liège : Wolters Kluwer, 2018, pages 84-91. ISBN : 978-94-030-0753-3 »

L'arrêt annoté est l'occasion de nous arrêter sur la nature des « amendes » infligées par la SNCB en cas d'infraction aux règles liées à l'absence de titre de transport valable, dont la présence est souvent un frein à l'admissibilité à la procédure de règlement collectif de dettes et l'ampleur, un obstacle à une médiation amiable réussie. Car, c'est bien là que le bât blesse : la dette « SNCB » se chiffre souvent à des montants exorbitants en raison de l'application par cette dernière d'une indemnité forfaitaire de 225€ par titre de transport non régularisé dans un délai de 14 jours. Prendre le train sans payer peut donc s'avérer très vite très onéreux. Or, la légalité des indemnités forfaitaires appliquées par la SNCB est sujette à caution et de plus en plus de juridictions de fond les déclarent disproportionnées et les réduisent de manière conséquente.

### **1. Quelle est donc la nature exacte de cette indemnité forfaitaire qui constitue la plus grosse partie de la dette SNCB et est-elle légale ?**

En vertu des articles 16 et 18 de la loi du 25 août 1891 *portant révision du titre du Code de commerce concernant les contrats de transport*<sup>1</sup>, la SNCB peut prendre un règlement qui détermine les conditions d'admission des voyageurs au transport. Ce règlement et ses adaptations font l'objet d'une publication au Moniteur belge<sup>2</sup>. Ces dispositions ont donc un caractère réglementaire dès leur publication par voie d'avis.

Ce règlement détermine entre autres les différents titres de transport et leurs tarifs. Il prévoit également les sanctions applicables aux irrégularités liées à l'absence de titre de transport.

Ainsi, si un voyageur prend le train sans ticket, deux possibilités s'offrent à lui :

- Soit il se présente de lui-même au contrôleur de train et pourra s'acquitter du prix du ticket directement auprès de ce dernier moyennant une surtaxe de 7€.
- Soit il refuse de payer à bord ou ne peut le faire, auquel cas le contrôleur de train rédigera un constat d'irrégularité (formulaire C-170), qui coûtera au voyageur le prix du billet majoré de 75€ s'il paie dans les 14 jours, ou majoré de 225€ s'il paie au-delà des 14 jours<sup>3</sup>.

---

\* Juriste, Centre d'Appui aux services de Médiation de dettes de la Région de Bruxelles-Capitale Asbl

<sup>1</sup> Loi du 25 août 1891 portant révision du titre du Code de commerce concernant les contrats de transport, MB, 26 août 1891, p. 2496.

<sup>2</sup> Voir Recueil Officiel des tarifs. –Fascicule I. Conditions générales pour le transport des voyageurs des bagages accompagnés et pour d'autres prestations en service intérieur.

<sup>3</sup> Voir point 4 des annexes des conditions générales de transport de la SNCB dont mention à la note précédente.

Chaque constat d'irrégularité non honoré dans les délais impartis donne lieu à une majoration forfaitaire de 225€.

Resquiller peut donc rapidement engendrer une dette insupportable, qui se chiffre à des milliers d'euros.

Il importe de souligner que cette majoration forfaitaire de 225 € est de nature civile. Elle n'est ni une amende pénale, ni une amende administrative. Son objectif est indemnitare : réparer le préjudice subi par la SNCB du fait de se trouver dans un train sans titre de transport valable.

Or, la SNCB est une entreprise de droit public et un organisme d'utilité publique. A ce titre, elle est une « **entreprise** » au sens du livre VI du Code de droit économique et plus particulièrement, de son titre III, chapitre 6 consacré aux clauses abusives dans les contrats conclus avec un consommateur<sup>4</sup> dont l'application aux conditions générales de la SNCB ne fait plus aucun doute à la lumière du droit européen<sup>5</sup> et des jurisprudences de la Cour constitutionnelle et de la Cour de Cassation. Ainsi, dans son arrêt du 26 octobre 2005<sup>6</sup> la Cour Constitutionnelle a estimé que l'ancienne loi sur les pratiques de commerce (**devenue la loi sur les pratiques de marché en 2010, puis le livre VI du Code de droit économique**) et plus particulièrement les dispositions relatives **aux clauses abusives** s'appliquent aux autorités publiques, y compris lorsqu'elles effectuent des prestations de service public, peu importe le caractère réglementaire ou contractuelle de la relation qui les lie à l'utilisateur du service public (en l'espèce, il s'agissait de trancher la constitutionnalité ou non de la non-application de la loi sur les pratiques de commerce aux conditions générales de la SNCB qui ont un caractère **réglementaire**).

*« Il apparaît en effet des travaux préparatoires rappelés en B.4 que le législateur a donné à la loi sur les pratiques du commerce un champ d'application très large en vue de protéger le consommateur. Ce souci l'a amené à étendre le champ d'application de la loi à des personnes qui ne sont pas commerçants ou artisans (article 1.6.a)) ou à des personnes qui ne poursuivent pas un but de lucre (article 1.6.c)). Le champ d'application de la loi a du reste été encore étendu en 1998 pour protéger le consommateur contre les clauses abusives. **Par ailleurs, il n'apparaît à aucun moment dans les travaux préparatoires que le législateur ait voulu restreindre le champ d'application de la loi de manière à exclure les personnes morales de droit public lorsqu'elles effectuent des prestations de service public. Interprétés comme excluant du champ d'application de la loi la S.N.C.B., entreprise publique autonome, pour ses prestations de service public, les articles 1.6.b), 31, 32 et 33 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, lus conjointement, sont incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution** »<sup>7</sup>.*

C'est ce que rappelle également la Cour de Cassation, dans un arrêt du **6 mai 2014**, en se référant notamment à l'arrêt de la Cour d'arbitrage précité: *« Il résulte de ce qui précède que les dispositions légales énoncées dans le moyen<sup>8</sup> s'appliquent aux clauses figurant dans les conventions conclues entre la défenderesse (SNCB) et un consommateur relatives aux majorations en cas de non-paiement ou de paiement tardif du prix du transport »<sup>9</sup>.*

<sup>4</sup> Des clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs

<sup>5</sup> Voir directive 93/13/CEE du Conseil des Communautés européennes du 5 avril 1993 « concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs » et Arrêt BKK de la CJUE du 3/10/2013

<sup>6</sup> Arrêt n° 159/2005 : www : <http://www.const-court.be>,

<sup>7</sup> Arrêt n° 159/2005, précité, p.8

<sup>8</sup> Le moyen invoque la violation des articles 1.6, 31, 32, 33 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, 2, 1°, 73, 74 et 75 de la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur

<sup>9</sup> Cass., 6 mai 2014 (N° de rôle P 13.1291/N), [http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download\\_blob?idpdf=F-20140506-2](http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=F-20140506-2).

On déduit donc des considérations qui précèdent que les conditions générales de la SNCB (même si elles ont un caractère réglementaire) ne peuvent contenir de clauses abusives au sens du chapitre 6 du titre III du livre IV du code de droit économique. De telles clauses seraient nulles de plein droit.

Or, l'article VI. 83 du Code de droit économique stipule en son 24° que sont abusives « *les clauses (...) qui ont pour objet de "fixer des montants de dommages et intérêts réclamés en cas d'inexécution ou de retard dans l'exécution des obligations du consommateur qui dépassent manifestement l'étendue du préjudice susceptible d'être subi par l'entreprise"* ».

La question qui se pose dès lors est celle de chiffrer le dommage susceptible d'être encouru par la SNCB du fait de se trouver dans un train sans titre de transport valable et de voir si celui-ci peut raisonnablement s'élever à 225€, par constat d'irrégularité ?

Il est certain que le fait de prendre le train sans payer génère un dommage à la SNCB : celui-ci consiste d'abord pour cette dernière à être privée de la rentrée financière correspondante au prix du ticket et donc éventuellement à devoir emprunter la somme en souffrance sur les marchés. Il consiste ensuite dans les coûts générés par la procédure de recouvrement des sommes non payées. S'agissant du premier dommage, rappelons que la SNCB est largement subsidiée pour assurer ses missions de service public et qu'elle n'est pas contrainte aux mêmes objectifs de rentabilité qu'une entreprise commerciale purement privée, qu'en outre, un intérêt de retard calculé au taux légal<sup>10</sup> appliqué sur les sommes en souffrance répare largement le préjudice résultant du retard de paiement.

Quant au second préjudice, s'il est indéniable que recouvrer une créance entraîne une surcharge de travail et de coût pour l'entreprise, il ne faut cependant pas les surestimer. A l'heure de l'informatisation des données, un grand nombre de tâches sont automatisées réduisant et facilitant ainsi considérablement le travail de recouvrement. Celui-ci se fait à grande échelle et à coûts réduits, d'autant plus lorsqu'il a lieu à charge de la même personne pour des faits répétés et identiques.

L'indemnité forfaitaire de 225€ prévue dans les conditions générales de la SNCB semble par conséquent, excéder manifestement le dommage susceptible d'être subi et est donc abusive au regard de l'article VI.83,24° du Code de droit économique précité.

Une jurisprudence majoritaire ne s'y trompe d'ailleurs pas et réduit les indemnités qui sont ainsi réclamées par la SNCB. On peut citer, par exemple, la jurisprudence du Tribunal de Police de Bruxelles qui de manière quasi systématique réduit à 10€ par infraction le montant de l'indemnité forfaitaire, avec toutefois un minimum de 200€.

*« Quant au forfait de 200€ par infraction, il est hors de proportion avec les titres de transport impayés. Les conditions de transport « SNCB Mobility » auxquelles la partie civile se réfère contiennent pas moins de 230 pages et ne sont pas distribuées au voyageur (...) Par ailleurs, la SNCB est subsidiée parce qu'elle assure un service public et ne peut être comparée à une entreprise purement commerciale devant assurer sa rentabilité sous peine d'être déclarée en faillite. En outre, dans le calcul unilatéral des frais administratifs de gestion et de recouvrement*

---

<sup>10</sup> Le taux d'intérêt légal est fixé annuellement sur base de la moyenne du taux EURIBOR, **augmenté de deux pourcents**. Le taux EURIBOR est l'un des **taux de référence** du marché monétaire de la zone EURO. Le taux d'intérêt légal est donc par excellence le taux qui colle le plus à la réalité des marchés et au taux auquel devrait emprunter les entreprises si elles devaient financer elles-mêmes les montants en souffrance

*qu'elle évalue à « 218€ au minimum » par infraction, la partie civile omet notamment de tenir compte des éléments précités ainsi que de la circonstance qu'elle peut rationaliser les coûts de recouvrement en regroupant certaines démarches et courriers puisque les faits reprochés à la partie citée sont multiples ».*<sup>11</sup>

On peut également citer la jurisprudence du Juge de Paix d'Anvers (qui rejoint celle du Juge de paix d'Etterbeek). « *Anderzijds heeft eisende partij op grond van artikel 1382 Burgerlijk Wetboek recht op de door haar werkelijk geleden schade in oorzakelijk verband met de tekortkoming van verwerende partij. De vrederechter is van oordeel dat eisende partij de door haar gevorderde schade (kosten van administratieve verwerking van 226,18 EUR per overtreding) niet bewijst, te meer omdat in dit geval meerdere overtredingen door eenzelfde overtreder in een korte periode werden begaan.* »

## **2. Les arguments de la SNCB**

La SNCB soutient quant à elle qu'à défaut de contrat entre elle et le voyageur resquilleur, les dispositions précitées relatives aux clauses abusives ne trouveraient pas à s'appliquer. L'absence de contrat résulte, selon la SNCB, de la volonté persistante du voyageur resquilleur à ne pas payer son titre de transport.

Outre le fait que l'argumentaire de la SNCB semble confondre le contrat de transport (négotium) avec la preuve de l'existence de ce contrat (instrumentum), il est contraire à l'enseignement de la Cour de Cassation qui, dans l'arrêt précité du 6 mai 2014, s'est bel et bien prononcé en faveur de l'application de la législation sur les clauses abusives aux conditions générales de la SNCB, dans le cas d'un voyageur resquilleur, qui n'a pas payé son titre de transport. En effet, le fait de ne pas s'acquitter du prix du titre de transport est dans le chef du consommateur un manquement aux obligations découlant du contrat de transport, et non la preuve de l'absence de volonté de conclure ledit contrat, lequel existe à partir du moment où le voyageur (resquilleur) monte dans le train pour être transporté vers une destination précise.

Par ailleurs, même à considérer, comme le fait la SNCB, qu'il n'y aurait pas de contrat de transport entre elle et le voyageur resquilleur – quod non – et que la législation sur les clauses abusives du Code de droit économique ne trouverait pas à s'appliquer pour ce motif, force est de constater que la majoration de 225€ prévue dans les conditions de transport de la SNCB est, comme on l'a déjà dit, de nature civile. Elle vise à réparer le dommage subi par l'entreprise et ne poursuit ni un objectif punitif, comme l'amende pénale<sup>12</sup>, ni dissuasif, comme l'amende administrative. Son but est indemnitaire. Même de nature réglementaire, le montant de l'indemnité forfaitaire doit être proportionné au préjudice susceptible d'être subi par l'entreprise publique. C'est ce qu'a mis en évidence le Conseil d'Etat, section législation dans son avis 43.745/4 du 19 novembre 2007<sup>13</sup> rendu dans le cadre de l'analyse du projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixant certaines conditions d'exploitations des transports en commun de la Région de Bruxelles-Capitale, s'agissant des surtaxes (et non des amendes administratives) prévues en cas d'absence de titre de transport valable : « *une surtaxe est une variété d'acte administratif tendant à la réparation forfaitaire du préjudice subi*

---

<sup>11</sup> T.P. Bruxelles, 25 mars 2015, inédit. Dans le même sens, voir TP Verviers, 13 octobre 2009, JLMB 2010/7, p.339 ; Liège, 26 avril 2010, CRA, 2011, p.215.

<sup>12</sup> Notons que prendre le train sans payer est une infraction pénale qui peut donner lieu à une amende pénale prononcée par le tribunal de police.

<sup>13</sup> AVIS 43.745/4 du 19 novembre 2007 de la section de législation du conseil d'Etat, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/43745.pdf#search=43745>

*par l'administration. Elle présente un caractère civil et peut être comparée à une clause pénale dans un contrat. Elle se distingue donc de la sanction administrative qui a un but répressif.*

*Encore faut-il que le comportement visé ait réellement causé un préjudice et que la surtaxe [...] ne soit pas **hors de proportion avec ce préjudice** ».*

Il ressort des considérations qui précèdent que l'indemnité forfaitaire prévue par les conditions générales de la SNCB, même si elle a un caractère réglementaire, doit avoir un caractère indemnitaire (comme son nom l'indique). Les montants qui sont réclamés actuellement sont hors de proportion avec le préjudice réellement subi de sorte qu'ils ne sont pas légalement justifiés.

**Notons que l'analyse à laquelle nous venons de nous livrer n'est plus d'actualité pour les infractions commises après l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer<sup>14</sup>.**

En effet, cette loi apporte des modifications substantielles à la manière dont la SNCB sanctionnera, dans le futur, les comportements contraires aux obligations en matière d'utilisation du transport ferroviaire et à la sécurité de l'infrastructure ferroviaire. Cette loi introduit en effet la notion d'amende administrative et s'inspire très fortement des textes existants depuis plusieurs années et régissant les amendes administratives communales ainsi que celles prévues dans les législations applicables aux autres sociétés publiques de transport en commun (De Lijn, Stib et Tec).

La plupart des dispositions de cette nouvelle loi sont entrées en vigueur le 1er novembre 2018.

De manière succincte, la loi nouvelle classe les infractions **en deux grandes catégories**, sur base des sanctions qui leur sont applicables.

- La première catégorie d'infractions comprend celles qui peuvent engendrer soit une condamnation pénale, soit une amende administrative.
- La seconde catégorie est constituée par les infractions qui ne peuvent donner lieu qu'à une amende administrative. Celle-ci pourra être comprise entre 50€ et 300€ en fonction de la gravité de l'infraction.

Voyager sans titre de transport entre dans cette seconde catégorie d'infractions et pourra être sanctionnée par une amende administrative de 250€ (300€ en cas de récidive).

L'infraction fera l'objet d'un PV qui sera envoyé dans les deux mois à un agent sanctionnateur. Si celui-ci décide qu'il y a lieu d'entamer une procédure administrative, il communiquera au contrevenant par lettre recommandée :

- Les faits ;
- La sanction à laquelle il s'expose
- La possibilité qui lui est offerte d'exposer ses moyens de défense par lettre recommandée dans un délai de 30 jours à compter du jour de la notification ;
- La possibilité de consulter son dossier
- La copie du PV.

---

<sup>14</sup> Loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer, MB, 29 mai 2018, p. 44448.

A l'échéance du délai de trente jours pour exposer les moyens de défense, l'agent sanctionnateur peut imposer, par décision motivée, une sanction administrative. S'il s'agit d'une amende, il doit en mentionner le montant.

Cette décision est envoyée au domicile principal du contrevenant par lettre recommandée. Celui-ci dispose d'un délai d'un mois à compter de la notification de la décision pour introduire un recours contre celle-ci auprès du tribunal de police compétent.

En l'absence de recours, la décision du fonctionnaire sanctionnateur a force exécutoire à l'expiration du délai d'un mois à compter de la notification de la décision d'infliger une amende administrative.

Un régime particulier est instauré pour les voyageurs resquilleurs multirécidivistes. Alors que normalement, voyager sans titre de transport valable appartient, on l'a vu, à la deuxième catégorie d'infractions et donnera lieu uniquement à une amende administrative, la loi prévoit qu'à partir du 10ème constat d'irrégularité établi dans la même année, une sanction pénale pourra être prononcée. L'idée est de punir plus lourdement les resquilleurs qui accumulent les infractions. Dans ce cas, une peine pénale particulière est prévue : un emprisonnement de 15 jours à 6 mois et/ou une amende d'au moins 1000€.

En adoptant cette nouvelle loi, la volonté du législateur était triple :

- désengorger les parquets et les tribunaux,
- apporter une réponse effective aux infractions commises dans un délai raisonnable ce que ne permet pas toujours la structure judiciaire ;
- réaliser d'importantes économies (d'argent, de moyens et de temps) ;

Le recours à l'amende administrative indique clairement la volonté du législateur de « sanctionner » plus efficacement les infractions liées à l'absence de validité des titres de transport. On quitte la logique indemnitare pour entrer dans une logique répressive ou punitive. Le montant de l'amende administrative est quasiment le même que celui de l'indemnité forfaitaire mais elle ne sera infligée qu'au terme d'une procédure administrative plus contraignante, préservant les droits de la défense.