



Séminaire organisé par la Cour Suprême de la République de Slovénie et l'ACA-Europe

Sanctions administratives en droit européen

Ljubljana, 23–24 mars 2017

Réponses au questionnaire: Belgique



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES EN DROIT EUROPÉEN

Rapport établi pour le Conseil d'Etat de Belgique

(Denis Delvax – Premier auditeur)

Partie I – La notion de sanctions administratives

I-Q1 – *Les sanctions administratives (sanctions pour infractions mineures) et les sanctions pénales sont-elles définies précisément au niveau national ? Comment la notion de « sanctions administratives » est-elle définie dans votre pratique administrative et votre jurisprudence ? Dans quelle mesure diffère-t-elle de la notion de « sanctions pénales » ? Le principe de légalité (c'est-à-dire la nécessité d'un acte législatif, « pas de crime sans loi », etc.) de l'incrimination est-il applicable aux sanctions administratives ?*

Questions accessoires :

Concernant la question ci-dessus, votre pratique administrative et votre jurisprudence suivent-elles la jurisprudence de la CEDH (Affaires Engel, 5101/71, 5354/72, 5102/71, 5370/72, [1976] CEDH 3, 5100/71, (1976), Jussila, 73053/01, Grande Stevens, 18640/10, 18647/19, 18663/10 et 18698/10) ? Adoptez-vous également l'approche de la CJUE (par exemple dans l'affaire Schindler Holding, T-138/07) ? La jurisprudence de la CEDH et de la CJUE (y compris la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE) sont-elles appliquées en même temps ?

Une solution basée sur la législation est-elle apportée par le législateur national ou les autorités administratives nationales à cet égard ?

Pouvez-vous citer des exemples dans la pratique ou la jurisprudence dans lesquels la jurisprudence du droit de l'Union est jugée compatible avec la jurisprudence de la CEDH (par exemple, affaires C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister GmbH ou C-489/10, Łukasz Marcin Bonda). Les enseignements de la CJUE, et notamment sa définition des sanctions administratives et pénales, sont-ils adaptés pour les décisions de la CEDH ?

Dans quelle mesure la prescription du droit de l'UE selon laquelle les sanctions doivent avoir un effet dissuasif est-elle applicable ?

Quelle distinction votre système juridique national fait-il entre les sanctions administratives et les autres mesures administratives destinées à rétablir la conformité avec la législation ? (par ex. : la fermeture d'une installation de traitement de déchets qui était exploitée sans autorisation par opposition à une amende administrative ?)

1. Le droit belge connaît les sanctions administratives et les sanctions pénales, mais aucune disposition ne les définit.

Le Code pénal énonce les peines pouvant être infligées par les juridictions pénales. Ces peines, tout comme les autres peines que d'autres législations institueraient et qui ne pourraient également être prononcées que par des juridictions pénales, doivent, en droit belge, recevoir le qualificatif de sanctions pénales.

2. Ce sont principalement des interventions législatives ponctuelles, des décisions de justice ou la doctrine qui permettent de définir les contours de la notion de sanction administrative.

On s'accorde généralement pour lui reconnaître la définition qu'en suggère le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans sa recommandation R (91) 1 relative aux sanctions

administratives adoptée le 13 février 1991, à savoir « *les actes administratifs qui infligent une pénalité aux personnes, en raison d'un comportement contraire aux normes applicables, qu'il s'agisse d'une amende ou de toute autre mesure punitive d'ordre pécuniaire ou non. Les sanctions disciplinaires infligées aux agents des services publics ou aux détenus y sont traditionnellement assimilées.* »

Le Conseil d'Etat, ayant à se prononcer sur la possibilité pour une autorité administrative d'infliger une amende en raison du dépassement de normes de bruit, considère ainsi « *qu'il est actuellement admis que des amendes administratives puissent sanctionner des obligations autres que celles qui sont de caractère purement administratif, qu'elles soient d'un montant élevé et qu'elles remplissent une fonction répressive (voir les nombreuses références citées par Élisabeth WILLEMART, «les sanctions administratives “pénales” – chronique 2007-2010», Actualités en droit administratif, coll. UB³, De Boeck (Bruylant) 2012, pp. 99 à 184) ».*¹

3. Le régime juridique applicable aux sanctions administratives ne fait l'objet d'aucun cadre normatif général, des régimes divers et variés étant institués par la législation.

Etant donné que la Belgique est un Etat fédéral, dont les entités (trois communautés et trois régions, gérant respectivement des matières différentes, dotées d'organes distincts et ne recouvrant pas les mêmes champs territoriaux et personnels) disposent du pouvoir d'adopter des normes ayant une valeur législative dans les matières relevant de leurs compétences et d'assortir leur violation de sanctions pénales ou administratives, chacune de ces entités peut instituer un ou plusieurs régimes de sanctions administratives.

4. Le principe de la légalité des crimes et délits est inscrit à l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, qui énonce que « *Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit* ». L'article 14 de la Constitution prévoit, pour sa part, que « *Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.* » Ces principes sont également garantis par l'article 7.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui font partie intégrante de l'ordre juridique belge.

Si la Cour constitutionnelle juge que les articles 12 et 14 de la Constitution ne s'appliquent pas aux sanctions administratives, elle estime que tel est bien le cas de l'article 7 précité², de sorte que ces principes sont également applicables aux faits réprimés par de telles sanctions.

5. Le droit belge reconnaît le principe de l'applicabilité immédiate des normes de droit international.

Dès lors que ces dispositions doivent être appliquées selon l'interprétation qui en est donnée par les juridictions internationales ayant autorité pour les interpréter, c'est cette dernière qui est retenue et appliquée par les juridictions belges.

De manière générale, le Conseil d'Etat reconnaît la qualification de sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sans procéder à un examen approfondi de la jurisprudence de la Cour

¹ C.E., *Aer Lingus Limited*, n° 234.792, 20 mai 2016.

² C. const., arrêt n° 86/2015, 11 juin 2015, considérant B.13.

européenne des droits de l'homme.³ Si la Cour constitutionnelle agit de la même manière pour qualifier une mesure de sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁴, ce peut être en ayant égard aux critères dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme qu'elle refuse de reconnaître un tel caractère à une mesure présentée comme telle par une partie.⁵

Le Conseil d'Etat n'a, à notre connaissance, jamais procédé à un tel examen au regard de la jurisprudence de la Cour de justice.

6. Certaines dispositions de droit communautaire prévoient que les Etats doivent prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour réprimer les violations de leurs dispositions.

Appelée à se prononcer sur la marge d'appréciation dont disposent les Etats, la Cour de justice de l'Union européenne a, en ce sens, encore récemment jugé que « *Selon une jurisprudence constante, en l'absence d'harmonisation de la législation de l'Union dans le domaine des sanctions applicables en cas d'observation des conditions prévues par un régime institué par cette législation, les États membres sont compétents pour choisir les sanctions qui leur semblent appropriées. Ils sont toutefois tenus d'exercer leur compétence dans le respect du droit de l'Union et de ses principes généraux, et, par conséquent, dans le respect du principe de proportionnalité (voir arrêt du 9 février 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, point 23 et jurisprudence citée).* »⁶

De manière générale, la Cour constitutionnelle juge que c'est au législateur qu'appartient la compétence de fixer le taux des sanctions applicables à la commission des faits qu'il réprime et qu'elle ne pourrait censurer l'exercice de son pouvoir d'appréciation « *que s'il était manifestement déraisonnable (arrêt n° 93/2008 du 26 juin 2008, B.15.3), notamment parce qu'il porterait une atteinte disproportionnée au principe général qui exige qu'en matière de sanctions rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge (arrêt n° 138/2006 du 14 septembre 2006, B.7.2), ou au droit au respect des biens lorsque la loi prévoit un montant disproportionné et n'offre pas un choix qui se situerait entre cette peine, en tant que peine maximale, et une peine minimale (arrêt n° 81/2007 du 7 juin 2007, B.9.4).* »⁷

La section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a également admis que, lorsqu'un législateur, après avoir déterminé une fourchette d'amendes maximale et minimale, a habilité le gouvernement à fixer par voie réglementaire le barème qui devra être respecté par l'administration pour le calcul de l'amende à infliger, ledit gouvernement dispose d'un très large pouvoir d'appréciation.⁸

7. Le système juridique belge distingue les sanctions administratives des mesures de réparation.

³ Voy. notamment : C.E., S.A. T.N.T. Airways, n° 233.318, 18 décembre 20125 ; C.E., NV Transport Bayens, n° 233.917, 24 février 2016.

⁴ C. const., arrêt n° 76/2014, 8 mai 2014, considérant B.9.

⁵ C. const. arrêt n° 146/2015, 22 octobre 2015, considérant B.7.3. Comp. toutefois : C. const. (alors Cour d'arbitrage), arrêt n° 139/2006, 14 septembre 2006, considérant B.8.1.

⁶ C.J.U.E., arrêt du 19 octobre 2016, EL-EM-2001 Ltd, C-501/14, ECLI:EU:C:2016:777, point 37.

⁷ C. const., arrêt n° 147/2015, 22 octobre 2015, considérant B.11.

⁸ C.E., Thiry et consorts, n° 156.823, 23 mars 2006.

Certaines règles applicables aux sanctions administratives (déchéance pour cause d'expiration du délai raisonnable, *non bis in idem*...) ne le sont pas, sauf prévision contraire du législateur, aux mesures de réparation.⁹ De même, la personne à qui une mesure civile de réparation est imposée ne peut prétendre être discriminée au motif que certaines mesures d'individualisation applicables aux sanctions pénales ne le lui sont pas.¹⁰

I-Q2 - *Les règles de procédure applicables aux sanctions administratives s'appliquent-elles de manière équivalente ou similaire en cas de sanctions pénales (quelle est la portée du principe de légalité, quel est le rôle du principe de proportionnalité) ?*

Questions accessoires :

Concernant la question ci-dessus, votre droit national prévoit-il des solutions réglementaires et quel est le rôle de l'applicabilité directe de la jurisprudence de la CEDH et de la CJUE ?

Quelles sont les règles de procédure administrative qui sont les plus proches de celles applicables aux sanctions pénales (par ex. : représentation ou assistance d'un avocat (Cf. « doctrine Salduz » Salduz c. Turquie, 36391/02), aide juridictionnelle, délais de procédure (y compris le « délai raisonnable »), possibilité de demander une audience, charge de la preuve, compétence des tribunaux, recours judiciaires, application des principes du caractère raisonnable, d'égalité, de présomption d'innocence, de prescription/de non-rétroactivité, principe de « rétroactivité in mitius », interdiction de témoigner contre soi-même, principe du droit d'appel, etc.) ?

1. Les règles de procédure applicables à l'infliction de sanctions administratives sont, en principe, prévues par la législation érigeant le fait en infraction, ou par un texte auquel elle renverrait.

Dans le silence des textes, les principes généraux du droit administratif (respect des droits de la défense, présomption d'innocence, délai raisonnable ...) s'imposent à l'autorité chargée d'infliger une sanction administrative.

Les règles de procédure applicables à l'infliction de sanctions pénales sont, pour leur part, prévues par les lois déterminant les procédures devant les juridictions pénales (Code d'instruction criminelle ou lois spécifiques).

Il doit être relevé que, par le biais du contrôle du respect des principes d'égalité et de non-discrimination, la Cour constitutionnelle a apporté des limites aux différences de traitement que le législateur a pu instituer entre contrevenants poursuivis devant les juridictions pénales et contrevenants faisant l'objet d'une répression par la voie administrative. Elle a, par exemple, estimé que méconnaître ces principes l'impossibilité pour le fonctionnaire infligeant une amende administrative de fixer le taux de celle-ci en ayant égard à des circonstances atténuantes¹¹ ou de l'assortir d'un sursis¹², ou la soumission des mineurs ayant commis des faits susceptibles d'entraîner une sanction administrative à des règles différentes de celles applicables aux mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction.¹³

⁹ C. const., arrêt n° 15/2017, 9 février 2017, considérant B.26.2

¹⁰ C. const., arrêt n° 146/2015, 22 octobre 2015, considérant B.8.3.

¹¹ C. const., arrêt n° 44/2011, 30 mars 2011, considérant B.32.2.

¹² C. const., arrêt n° 25/2016, 18 février 2016, considérants B.28.2 et s.

¹³ C. const. (alors Cour d'arbitrage), arrêt n° 155/2002, 6 novembre 2002, considérants B.7.1 et s.

2. Comme indiqué ci-dessus, le principe de légalité des infractions est appliqué en matière de sanctions administratives, de telle manière qu'une autorité ne pourrait valablement infliger une telle sanction pour un fait non visé par la législation.¹⁴

3. Le principe de proportionnalité est appliqué en matière de sanctions administratives : le Conseil d'Etat, saisi d'un recours contre une telle sanction, annulera cette dernière s'il constate que la sanction infligée au contrevenant est disproportionnée par rapport à la faute commise.

La Cour constitutionnelle et le Conseil d'Etat jugent même que l'application de ce principe est l'un des éléments permettant de conclure que le recours en annulation devant le Conseil d'Etat constitue un recours de pleine juridiction au sens de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.¹⁵

4. L'applicabilité directe des dispositions de droit communautaire et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a un triple effet.

Premièrement, ces dispositions servent de critères pour interpréter le droit national : une disposition interne dont la portée laisserait la place à diverses interprétations sera interprétée de manière à la rendre compatible avec elles.

Deuxièmement, dans le cas où une disposition légale ou réglementaire nationale prévoirait des règles incompatibles avec les dispositions internationales, ces dernières prévaudront et la disposition de droit interne sera laissée inappliquée.

Troisièmement, les dispositions de droit international sont utilisées pour révéler des principes généraux de droit à respecter par l'administration lorsque la réglementation à appliquer est silencieuse ou lacunaire.

5. Il appartient au législateur de déterminer les droits qu'il entend offrir à l'administré faisant l'objet d'une procédure tendant à l'infliction d'une sanction administrative.

Il peut, par exemple, expressément permettre l'assistance d'un avocat lors de l'audition par les services de l'administration¹⁶, prévoir des délais de déchéance pour entamer et/ou conclure des poursuites administratives¹⁷ ou offrir la possibilité de demander une audition par l'autorité administrative.¹⁸

¹⁴ Un tempérament doit, cependant, être apporté à ce principe : en matière disciplinaire, un fait peut être sanctionné même s'il n'est pas strictement défini par la réglementation applicable (voy., par exemple : C.E., *Vidotto*, n° 214.058, 23 juin 2011). En effet, si la réglementation applicable impose à un agent d'éviter tout comportement incompatible avec la dignité de la fonction, l'autorité peut valablement le sanctionner pour avoir commis un fait spécifique dont elle peut valablement considérer qu'il était incompatible avec la dignité de la fonction.

¹⁵ C. const., arrêt n° 25/2016, 18 février 2016, considérants B.36.1 et s. ; C.E., *S.A. Brussels Airlines*, n° 235.365, 6 juillet 2016

¹⁶ Voy. par exemple l'article 5, § 2, alinéa 3, 3°, de la loi du 25 décembre 2016 instituant des amendes administratives applicables en cas d'infractions aux lois sur la navigation.

¹⁷ Voy. par exemple l'article 60 du décret du 18 décembre 1999 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999.

¹⁸ Voy. par exemple l'article 49, alinéa 2, du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale du 25 mars 1999.

L'obligation de motiver les actes comportant une sanction administrative est prévue par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et a une portée générale. Un acte dont la motivation formelle serait inexistante ou inadéquate subirait une censure de la part de la juridiction chargée d'examiner sa légalité.

Lorsque le législateur n'a pas prescrit de délai dans lequel la sanction administrative doit être infligée, la jurisprudence applique le principe selon lequel elle doit l'être dans un délai raisonnable. On notera, néanmoins, que, lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation, le Conseil d'Etat se fonde uniquement sur le délai s'étant écoulé entre le début de la procédure et le prononcé de la sanction, refusant de prendre en considération le délai de la procédure en annulation intentée devant lui.¹⁹

Le Conseil d'Etat veille également à ce que la condamnation prononcée au terme d'une procédure au cours de laquelle un avocat n'est pas intervenu dans les premiers temps de l'affaire réponde aux exigences énoncées par l'arrêt *Salduz* et considère, par ailleurs, que, si l'administré n'a pas sollicité l'audition d'un témoin dans le cadre de la procédure administrative, il ne peut valablement en tirer un argument d'annulation.²⁰

La possibilité de bénéficier de l'aide juridique est régie par les dispositions du Code judiciaire, dont les dispositions d'exécution font apparaître que les avocats peuvent prétendre à une indemnité à charge du budget de l'aide juridique lorsqu'ils interviennent dans le cadre de recours portés devant les juridictions pénales contre des sanctions administratives ou de procédures menées devant des autorités administratives ou des juridictions administratives, en ce compris le Conseil d'Etat.²¹

Le Conseil d'Etat considère que, lorsqu'une audition est imposée par la réglementation, seuls les membres de l'organe collégial qui ont entendu l'administré peuvent prendre part à la prise de décision.²² La Cour constitutionnelle estime, pour sa part, qu'une telle exigence de continuité du siège n'est pas requise, mais que le principe de prudence commande alors que le fonctionnaire qui entend le contrevenant présumé fasse un rapport écrit et que le fonctionnaire qui inflige la sanction prenne connaissance de ce rapport avant de prendre une décision.²³

A l'instar du principe applicable en matière pénale, la charge de la preuve repose sur l'accusation²⁴, en l'occurrence l'administration, qui peut néanmoins se fonder sur des présomptions légales, pour autant qu'elles ne soient pas irréfragables.²⁵

¹⁹ Voy. par exemple : C.E., *S.A. TNT Airways*, n° 232.523, 9 octobre 2015

²⁰ Voy. par exemple : C.E., *NV Transport Bayens*, n° 233.917, 24 février 2016.

²¹ Voy. : les articles 508/1 et s. du Code judiciaire, l'arrêté royal du 20 décembre 1999 contenant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne et relatif au subsidie pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique et l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016 fixant la nomenclature des points pour les prestations effectuées par les avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou complètement gratuite. Une disposition de ce dernier arrêté prévoit une application par analogie pour les tâches non expressément visées, ce qui permet de conclure que toute procédure de recours contre une sanction administrative est couverte par l'aide juridique.

²² C.E., *ville de Wavre*, n° 212.557, 7 avril 2011 ; C.E., *société de droit libanais Socar Shipping Agency*, n° 232.234, 17 septembre 2015. La situation n'est pas la même lorsqu'une telle audition n'est pas prévue : C.E., *S.A. European Air Transport*, n° 219.156, 3 mai 2012.

²³ C. const. (alors Cour d'arbitrage), arrêt n° 178/2006, 29 novembre 2006, considérant B.5.4.

²⁴ C. const., arrêt n° 44/2011, 30 mars 2011, considérants B.35 et B.39.

²⁵ C. const., arrêt n° 25/2016, 18 février 2016, considérants B.11.1 et s.

Il n'y a *a priori* aucune raison d'exclure l'application du principe de la rétroactivité *in mitius* aux sanctions administratives. L'application de ce principe se heurte, toutefois, aux limites de la compétence exercée par la juridiction appelée à connaître d'un recours introduit contre une décision infligeant une sanction administrative. C'est ainsi que le Conseil d'Etat, saisi d'un recours en annulation d'une décision administrative infligeant une amende administrative, a tout récemment jugé « *que la légalité d'une décision administrative, fût-elle une sanction, s'apprécie au jour où cette décision est prise; qu'une modification ultérieure de la législation n'a d'incidence que si cette modification est expressément rétroactive; que la règle inscrite à l'article 7.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales selon laquelle «il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise» et celle qui figure à l'article 2, alinéa 2 du Code pénal, selon laquelle «si la peine établie au temps du jugement diffère de celle qui était portée au temps de l'infraction, la peine la moins forte sera appliquée» ne peuvent vicier rétroactivement une décision régulièrement prise en son temps [...] ».*²⁶

Une sanction administrative constitue un acte administratif qui, pour autant que son auteur soit une autorité visée par l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat et qu'il n'existe pas d'autre voie de recours, peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle considère que, hormis en matière pénale, il n'existe pas de principe général garantissant un double degré de juridiction et que l'article 14.5 du pacte international relatif aux droits civils et politiques doit être interprété comme excluant de son champ d'application, au titre de « sanctions mineures », les amendes administratives pouvant être infligées au titre de sanctions administratives communales.²⁷ Le Conseil d'Etat considère également que l'article 14.5 précité ne s'applique pas aux amendes infligées par des autorités administratives.²⁸

I-Q3 – *Une décision de la CEDH a-t-elle déjà entraîné des conséquences non désirées (par ex. : Grande Stevens, n° 18640/10, 18647/19, 18663/10 et 18698/10) (telles qu'une diminution de l'efficacité de régimes séparés – administratif et pénal - en raison du fait que la sanction administrative, qui possède le caractère d'une sanction pénale, empêche la procédure pénale selon le principe ne bis in idem) ?*

Questions accessoires :

De quelle manière le principe ne bis in idem est-il appréhendé dans votre système juridique, en prenant en compte l'interprétation de la CJUE (affaire C-617/10, Fransson) et l'interprétation de l'Art. 4 du Protocole n° 7 par la CEDH (CEDH (GC) Zolotoukhine/Russie, n° 14939/03) ?

Les juridictions nationales sont-elles saisies d'affaires dans lesquelles des personnes physiques frappées de sanctions administratives demandent l'exclusion de sanctions pénales et de procédures pénales (y compris dans d'autres États membres de l'UE) afin d'éviter un double procès ? Votre système reconnaît-il la double peine pour les ressortissants étrangers ? (par ex. : sanction pénale pour une infraction pénale et expulsion administrative à la fin de (ou pendant) la sentence (assortie d'une interdiction de séjour) ?

Est-il possible, dans votre système juridique, qu'une personne soit frappée à la fois d'une sanction administrative et d'une sanction pénale, et, si tel est le cas, la sanction pénale prend-elle en compte la sanction administrative (à savoir, la sanction administrative est-elle réputée faire partie de la sanction pénale) ? Quel rôle la Charte des droits fondamentaux de l'UE et le principe ne bis in idem de la CEDH jouent-ils à cet égard ?

²⁶ C.E., S.A. Brussels Airlines, n° 235.299, 30 juin 2016.

²⁷ C. const., arrêt n° 44/2015, 23 avril 2015, considérant B.40.4.

²⁸ C.E., société de droit allemand European Air Transport Leipzig GmbH, n° 236.662, 2 décembre 2016.

1. Nous n'avons pas connaissance d'une décision dans laquelle une juridiction aurait constaté que l'infliction préalable d'une sanction administrative l'aurait empêchée d'infliger une sanction pénale.

On relèvera, néanmoins, que la Cour constitutionnelle a déjà considéré que « *l'infliction, par une décision définitive, d'une amende ou d'un accroissement d'impôt présentant, comme en l'espèce, un caractère pénal doit nécessairement, en raison du principe non bis in idem, conduire à l'extinction des poursuites subséquentes dirigées contre la même personne et à propos de faits qui sont en substance identiques* » et, en conséquence, « *qu'une information judiciaire ne peut être ouverte. Si une telle information était déjà en cours, il appartiendrait au ministère public de la classer sans suite. Le ministère public ne peut plus saisir un juge d'instruction. Si une instruction judiciaire était déjà en cours, il appartiendrait à la juridiction d'instruction d'y mettre fin par une décision de non-lieu. Les juridictions de fond ne peuvent plus être saisies et si elles l'étaient déjà, elles ne pourraient que constater l'irrecevabilité ou l'extinction de l'action publique.* »²⁹

2. Le Conseil d'Etat a récemment dû se prononcer sur l'application du principe *non bis in idem*, dans le cadre d'un litige où un prestataire de soins de santé avait été condamné, par une juridiction administrative, à une amende et à la condamnation au remboursement de sommes indument mises à la charge du budget de l'assurance obligatoire soins de santé, alors qu'il avait été acquittée des poursuites pénales pour faux et usage de faux diligentées par le procureur du Roi.

Après avoir rappelé que « *Le principe général du droit non bis in idem et les dispositions de droit international visées au moyen s'opposent à ce qu'une personne qui a déjà été condamnée ou acquittée par une décision coulée en force de chose jugée pour une infraction puisse encore être poursuivie ou jugée pour une seconde "infraction" pour autant que celle-ci ait pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes* » et précisé que « *L'une des conditions pour que ce principe général du droit trouve à s'appliquer réside donc dans l'existence de faits identiques ou de faits qui sont en substance les mêmes tant à l'origine du premier jugement que des poursuites ou de la sanction ultérieures. Tel sera le cas lorsque ces faits sont constitués de circonstances concrètes requises pour le prononcé d'une sanction ou l'engagement de poursuites, impliquant le même contrevenant et indissociablement liées entre elles dans le temps et l'espace (en ce sens, V. notamment Cour eur. DH, arrêt Zolotoukhine, du 10 février 2009, §§ 81 à 84)* », il a considéré qu'« *Il revient au juge du fond d'apprécier souverainement si les faits faisant l'objet des poursuites sont identiques ou substantiellement les mêmes, le Conseil d'Etat pouvant uniquement vérifier, dans le cadre d'un recours en cassation administrative, si le juge ne déduit pas de ses constatations des conséquences qui y sont étrangères ou qui ne peuvent être admises sur ces bases.* »³⁰

3. L'article 20 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers détermine les cas dans lesquels un étranger peut faire l'objet d'une mesure de renvoi ou d'expulsion.

²⁹ C. const., arrêt n° 61/2014, 3 avril 2014, considérant B.17.2. Voy. également : C. const., arrêt n° 86/2015, 11 juin 2015, considérants B.20.3 et B.20.4.

³⁰ C.E., *Yamashiba Kasongo*, n° 236.325, 28 octobre 2016.

Cette possibilité est, néanmoins, fortement tempérée par les hypothèses visées à l'article 21 de cette loi, qui énumère les cas dans lesquels de telles mesures ne peuvent pas, ou uniquement dans des conditions strictes, être adoptées.³¹

4. Le principe *non bis in idem* s'oppose à ce qu'une personne fasse l'objet d'une sanction pénale et d'une sanction administrative de nature pénale, en ce compris en matière disciplinaire.³²

Partie II – Le système des autorités compétentes pour imposer des sanctions administratives

II-Q1 – *Votre système juridique est-il « unifié » ou « double » s'agissant des autorités compétentes pour imposer des sanctions administratives ? Plus précisément : les autorités administratives qui sont compétentes pour adopter des sanctions administratives sont-elles uniquement responsables de leur application ? Ou s'agit-il d'un système dans lequel les organes administratifs sont compétents à la fois pour l'application et la réglementation de certains aspects du droit ? (par ex. : dans les domaines tels que la concurrence ou les transactions financières, les autorités qui sont compétentes pour la réglementation de ces domaines sont-elles également compétentes pour adopter des sanctions administratives si les règles ne sont pas respectées ?) Ou s'agit-il d'un troisième type de système, que l'on pourrait qualifier de « mixte », dans lequel les deux solutions coexistent ? Enfin, s'agissant de l'exécution, l'agent qui découvre une violation peut-il imposer une sanction administrative ?*

1. Le législateur distingue fréquemment les autorités chargées d'adopter les règles applicables de celles chargées de vérifier leur respect.³³

Lorsqu'une telle distinction n'est pas prévue, la pratique est de désigner deux autorités distinctes, fût-ce au sein de la même personne morale de droit public, mais en garantissant l'indépendance réciproque des acteurs : l'une pour déterminer les règles de droit dont la méconnaissance peut être sanctionnée par une sanction administrative et l'autre.

C'est, par exemple, ainsi que, lorsque les règlements de police communaux – adoptés par les conseils communaux – le prévoient, des amendes administratives peuvent être infligées par un fonctionnaire sanctionnateur – nommé par le conseil communal mais bénéficiant de garanties assurant son indépendance – à la personne coupable d'une violation de ceux-ci.

2. La loi pourrait confier à l'agent qui aurait constaté une infraction le pouvoir d'infliger lui-même une sanction.

Parfois, elle l'exclut expressément. Ainsi, l'article 3, § 2, alinéa 3, de la loi du 25 décembre 2016 instituant des amendes administratives applicables en cas d'infractions aux lois sur la

³¹ Ces règles devraient, très prochainement connaître des modifications, un projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale ayant été déposé à la Chambre des représentants (*Doc. Parl.*, Ch. des représ., s.o. 2016-2017, n° 54-2215/1).

³² C.E., *Motte*, n° 230.781, 3 avril 2015.

³³ Le Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale confère, par exemple, à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement ou à l'Agence régionale pour la propreté, et à leur fonctionnaire dirigeant respectif, le soin de veiller au respect, le cas échéant, en infligeant une sanction administrative, de règles adoptées par le législateur ou par le gouvernement bruxellois.

navigation énonce le principe selon lequel « *Les membres de l'autorité compétente [pour infliger des amendes administratives] ne peuvent traiter les infractions qu'ils ont eux-mêmes constatées.* »

II-Q2 – *Votre système juridique prévoit-il un seul ou plusieurs degré(s) de juridiction dans les procédures impliquant des sanctions administratives ? Quel rôle est attribué aux juridictions nationales (et à la cour administrative suprême si elle est compétente pour statuer sur des questions de fait et non uniquement sur des questions de droit, comme une Cour de cassation) lorsqu'elles décident de sanctions administratives ? Les juridictions ont-elles uniquement un rôle de surveillance (à savoir, un examen judiciaire, une compétence pour annuler) ou sont-elles également compétentes pour modifier ou adopter (seules) les sanctions administratives ?*

1. Le nombre de degré de juridiction ouvert à l'administré désireux de contester la sanction qui lui a été infligée dépend de la législation applicable.

Une législation peut prévoir que le recours peut être introduit soit devant une juridiction judiciaire statuant en dernier recours (cette dernière hypothèse exclut la possibilité d'interjeter appel contre cette décision, mais non la possibilité d'introduire un pourvoi en cassation devant la Cour de cassation) ou non (auquel cas, appel peut être interjeté devant la juridiction d'appel, dont la décision pourra à son tour faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant la Cour de cassation), soit devant une juridiction spécialisée statuant en dernier ressort (un pourvoi en cassation peut alors être introduit devant le Conseil d'Etat, sauf si une disposition légale spéciale a confié cette compétence à une autre juridiction) ou non (auquel cas, appel peut être interjeté devant la juridiction d'appel spécialisée, dont la décision pourra à son tour faire l'objet d'un pourvoi en cassation, devant le Conseil d'Etat si aucune disposition légale ne confère cette compétence à une autre juridiction).

Dans le silence du législateur, le recours en annulation des actes administratifs adoptés par les autorités administratives institué par l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat peut être introduit contre une sanction administrative, qui statue en premier et dernier ressort.³⁴

2. Les compétences du Conseil d'Etat, agissant en-dehors de sa qualité de juge de cassation, sont de diverses natures.

On a vu que le législateur a, par l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, confié à ce dernier la compétence d'annuler les actes administratifs adoptés par les autorités administratives, actes incluant les sanctions administratives. Lorsqu'il agit dans le cadre de cette compétence, sa décision se limite à annuler, après en avoir éventuellement suspendu l'exécution, la sanction administrative, mais non à statuer sur le fait infractionnel.³⁵ Il appartient alors à l'autorité administrative de se prononcer à nouveau sur les faits dont elle avait à connaître, étant entendu qu'elle doit prendre en compte les motifs retenus par le Conseil d'Etat.

³⁴ Un pourvoi en cassation peut être introduit devant la Cour de cassation contre les arrêts du Conseil d'Etat, mais uniquement sur des questions de répartition des compétences entre ce dernier et celles des juridictions judiciaires.

³⁵ Voy. par exemple : C.E., *société de droit allemand European Air Transport Leipzig GmbH*, n° 224.233, 3 juillet 2013.

L'article 16 des lois sur le Conseil d'Etat confère une autre compétence à ce dernier : celle de réformer la décision prise par une autorité ou par une juridiction et d'y substituer son arrêt. Cette compétence, qualifiée de contentieux de pleine juridiction en droit interne, trouve à s'appliquer dans tous les cas où le législateur déciderait que la sanction administrative qu'il instaure peut faire l'objet d'un recours de ce type devant le Conseil d'Etat.

II-Q3 – *L'examen judiciaire des sanctions administratives par la juridiction est-il basé uniquement sur la légalité de la décision ou également sur des questions/circonstances factuelles ? Les autorités administratives disposent-elles d'une certaine marge d'appréciation ? Les juridictions peuvent-elles également examiner le pouvoir discrétionnaire exercé par les autorités administratives ? (Voir CJUE C-510/11 P, Kone et autres c. Commission, ainsi que Menarini, n° 43509/08 de la CEDH).*

1. Même lorsqu'il n'est saisi que d'un recours en annulation, le Conseil d'Etat exerce un contrôle plein et entier de l'exactitude, de la pertinence et de la correcte qualification des motifs de fait et de droit justifiant la sanction administrative.³⁶ Il annulerait donc une sanction administrative infligée à une personne qui n'a pas commis le fait pour lequel les poursuites ont été entamées ou qui a commis des faits qui n'entrent pas dans les prévisions de la législation. De même, il annulerait une sanction administrative s'il devait constater que l'autorité a illégalement considéré que le requérant ne pouvait pas se prévaloir de causes de justification.

2. Lorsque la législation prévoit différentes sanctions administratives ou un montant minimal et un montant maximal et ne détermine pas la sanction attachée à telle ou telle infraction, l'autorité administrative dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour déterminer la sanction qu'elle infligera.

3. Le Conseil d'Etat dispose de la possibilité d'annuler une sanction administrative s'il constate que, en la choisissant dans une liste ou en fixant le taux, l'autorité a méconnu le principe selon lequel il doit exister un rapport de proportionnalité entre le comportement sanctionné et la peine prononcée³⁷ ou a commis une erreur manifeste d'appréciation en adoptant une sanction qu'une autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre.³⁸

Partie III – Questions spécifiques

III-Q1 - *Quel type de responsabilité votre système juridique national prévoit-il pour les sanctions administratives : responsabilité pour faute ou responsabilité objective ? Votre système juridique impose-t-il que la personne ait commis une faute pour qu'une sanction administrative soit prononcée (Voir : CJUE C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister GmbH) ?*

Le droit belge des sanctions administratives repose sur le principe selon lequel une faute doit avoir été commise par le contrevenant pour qu'il puisse être sanctionné.³⁹ Il ne s'oppose,

³⁶ Voy. par exemple : C.E., *S.A. Brussels Airlines*, n° 230.677, 27 mars 2015.

³⁷ Voy. par exemple : C.E., *société de droit saoudien Saudi Arabian Airlines Corporation*, n° 230.679, 27 mars 2015 ; C.E., *NV Transport Bayens*, n° 233.917, 24 février 2016.

³⁸ C.E., *Vandepuete*, n° 231.632, 17 juin 2015.

³⁹ C. const., arrêt n° 47/2013, 28 mars 2013, considérants B.4.1 et s.

toutefois, ni à ce que le législateur établisse des présomptions non-irréfragables⁴⁰ ni, si la législation le prévoit, à ce qu'une personne morale soit condamnée en raison du comportement de ses employés⁴¹ ou à ce que l'administré ne soit qu'indirectement à la base de l'infraction.⁴²

Le texte législatif en cause peut, par ailleurs, préciser l'étendue de cette faute : celle-ci peut être une faute volontaire ou une simple imprudence.

III-Q2 – *La nature de l'acte administratif est-elle pertinente pour son examen judiciaire ? Est-il possible que la nature de la décision entraînant la sanction administrative fasse obstacle à un examen judiciaire (par exemple, lorsque l'acte n'est pas considéré comme un acte administratif) ?*

1. Etant donné que les sanctions administratives peuvent être qualifiées d'actes administratifs, à savoir la manifestation unilatérale de volonté destinée à produire des effets de droit, la voie de recours instituée par l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat s'applique dans tous les cas où une législation particulière ne prévoit pas de recours juridictionnel spécifique contre la sanction administrative infligée.

2. A supposer qu'une sanction administrative puisse prendre une autre forme qu'un acte administratif et qu'aucune disposition législative ne règle les voies de recours pouvant être introduit à son encontre, la possibilité pour un administré de demander à une juridiction judiciaire d'ordonner au pouvoir public de cesser de commettre un acte illégal – sur la base des règles de la responsabilité extracontractuelle – permet à ce dernier de faire procéder à un contrôle juridictionnel de ladite sanction.

III-Q3 - *Quels types de sanctions non financières (non pécuniaires) existe-t-il dans votre système juridique (par exemple, l'interdiction d'exercer ses activités ou certaines activités professionnelles en particulier, l'expropriation, l'obligation de réaliser certains travaux, etc.) ? Plus précisément, en matière d'urbanisme, l'ordre de remettre un site dans son état initial peut-il donner lieu à la démolition d'une construction ? (Affaire de la CEDH Hamer/Belgique, n° 21861/03).*

Questions accessoires :

Lorsqu'elles sont prononcées, les sanctions non financières doivent-elles avoir un lien de causalité avec l'infraction (administrative) ?

Les sanctions qui sont des sanctions administratives par nature peuvent-elles être utilisées dans la sphère du droit privé (par ex. : une personne qui ne respecte pas l'obligation de verser une pension alimentaire : pourrait-elle être sanctionnée par la confiscation de son véhicule) ?

Dans votre système juridique, les sanctions administratives peuvent-elles empiéter sur les droits de propriété (Art. 1 du protocole n°1 de la CEDH – par exemple : gel des actifs, pénalités financières importantes, etc.) ?

1. Les législations belges prévoient une multitude de sanctions administratives différentes. Outre les sanctions disciplinaires (qui vont du simple avertissement à la révocation), les

⁴⁰ C. const., arrêt n° 25/2016, 18 février 2016, considérants B.11.1 et s.

⁴¹ C.E., *NV Transport Bayens*, n° 233.917, 24 février 2016.

⁴² C.E., *N.V. Jetairfly*, n° 230.134, 6 février 2015.

législations peuvent prévoir des mesures d'interdiction d'exercer une activité ou de fréquenter un stade de football, de suspension temporaire de l'exercice d'une activité...

2. Les législations urbanistiques prévoient, sous certaines conditions, la possibilité d'ordonner la remise des lieux en leur pristin état, lequel peut impliquer la démolition de biens construits en méconnaissance des exigences légales et réglementaires.

3. Le principe de proportionnalité pourrait justifier que, même autorisée par la loi, une sanction non-financière ne puisse être infligée à un contrevenant si elle est dénuée de tout lien avec l'infraction.

L'absence d'un tel lien devrait, toutefois, être manifeste étant donné que, en application du principe de la séparation des pouvoirs, le Conseil d'Etat respecte la marge d'appréciation dont dispose l'autorité pour ce qui concerne le choix du type de sanction et le taux de celle-ci.

4. Le non-respect d'obligations privées peut, si le législateur le décide, être sanctionné par une sanction administrative. C'est ainsi que, conformément à l'article 162 du Code pénal social, le non-paiement de la rémunération du travailleur peut faire l'objet d'une amende administrative.

Un développement de ce procédé d'intervention des pouvoirs publics dans les rapports entre parties est, par ailleurs, tout à fait envisageable en application du droit de l'Union.⁴³

5. Les sanctions administratives prenant la forme d'une amende administrative empiètent effectivement sur le droit de propriété garanti par l'article 1^{er} du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Un contrôle du respect des conditions prévues par cette disposition est, néanmoins, exercé par les juridictions.⁴⁴

III-Q4 – *Dans votre système national, l'organisation des autorités compétentes pour adopter des sanctions administratives est-elle dans certains cas basée sur les prescriptions du droit de l'Union ? Cette question pourrait, par exemple, faire référence au programme de clémence qui existe en droit de la concurrence de l'UE et qui prévoit que la sévérité de la sanction administrative puisse dépendre de la capacité et de l'empressement de la partie à produire des preuves et impose un système dans lequel l'autorité qui entend l'affaire doit être la même que celle qui adopte les sanctions.*

⁴³ L'article 16.3 du règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91, en prévoyant que « *Les sanctions établies par les États membres pour les violations du présent règlement sont efficaces, proportionnées et dissuasives* » – alors même qu'il s'agit de dispositions relatives à la réparation du préjudice entraîné par l'inexécution d'obligations contractuelles – s'inscrit, en effet, dans cette tendance.

⁴⁴ La Cour constitutionnelle a, en ce sens, tout récemment jugé qu'une disposition légale imposant au juge pénal d'ordonner la confiscation de la chose qui a servi à commettre un crime ou un délit lorsque cette peine porte une atteinte telle à la situation financière de la personne à laquelle elle est infligée qu'elle constitue une violation du droit de propriété méconnaît les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (c. const., arrêt n° 12/2017, 9 février 2017, considérant B.14). Nous n'apercevons pas les motifs pour lesquels un autre raisonnement devrait être appliqué aux sanctions administratives.

1. Le droit de l'Union a effectivement une incidence sur l'organisation des autorités compétentes pour adopter des sanctions administratives.

Par son arrêt n° 130/2010 du 18 novembre 2010, la Cour constitutionnelle a jugé que le législateur avait valablement pu conférer un pouvoir de sanction à une autorité administrative indépendante en charge du contrôle du marché du gaz et de l'électricité, dont l'institution avait été imposée en vertu de la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE.

2. L'article IV.46 du Code de droit économique organise le régime du programme de clémence applicable en matière de pratiques pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser de manière sensible la concurrence.

III-Q5 – Vos autorités administratives nationales, ou même vos juridictions, se sont-elles déjà vues présenter une demande d'application de la jurisprudence de la CJUE et de réouverture/modification de décisions administratives définitives concernant des sanctions administratives ? Les règles de procédure administrative nationales (ou même les règles relatives aux révisions judiciaires) permettent-elles de rouvrir ainsi des affaires ?

1. Nous n'avons pas connaissance d'un cas où la jurisprudence de la Cour de justice aurait fondé une demande de réouverture de décisions administratives concernant des sanctions administratives.

2. En vertu de la théorie du retrait des actes administratifs, l'auteur d'une sanction administrative, qui ne constitue pas un acte créateur de droit, peut retirer celle-ci *ab initio* en tout temps.

Nous avons connaissance d'un cas où une autorité administrative a retiré une décision infligeant une amende administrative après avoir pris connaissance d'éléments de preuve établissant que l'administré, qui avait été condamné, n'était pas l'auteur des faits ayant donné lieu à cette sanction.

3. La révision des arrêts rendus par le Conseil d'Etat est réglée par l'article 31 des lois sur le Conseil d'Etat, qui permet au Conseil d'Etat de réviser un arrêt soit si des pièces décisives retenues par le fait de l'adversaire ont été recouvrées depuis son prononcée, soit s'il a été rendu sur la base de pièces reconnues ou déclarées fausses. Il n'est donc pas possible de procéder à la révision d'un arrêt du Conseil d'Etat en raison du prononcé d'un arrêt par la Cour de justice de l'Union européenne ou par la Cour européenne des droits de l'homme.

III-Q6 – Les autorités administratives et contrevenants ont-ils la possibilité de négocier une sanction administrative (pour parvenir à un accord), à l'image d'un « plaider coupable » dans certaines procédures pénales ? Si tel est le cas, est-ce la règle générale ou est-ce possible uniquement dans certains cas particuliers ? Si un accord est conclu, quel est son statut lorsqu'une juridiction examine l'affaire ? Quels sont la position et le rôle de la juridiction dans ces affaires ?

1. Chaque législateur est compétent pour déterminer si et à quelles conditions les autorités administratives peuvent transiger avec un administré.

C'est ainsi, par exemple, que les articles IV.51 et suivants du Code de droit économique organisent la procédure suivant laquelle l'Auditorat près l'Autorité belge de la concurrence et une entreprise peuvent s'accorder sur une transaction clôturant une procédure d'infraction en matière de concurrence ou que l'article 19 de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière permet de conclure un arrangement amiable.

Par une ordonnance du 8 mai 2014, le législateur bruxellois a, pour sa part, offert la possibilité aux personnes ayant fait l'objet d'une amende administrative fondée sur l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, avant une date largement antérieure, et à l'égard de laquelle une procédure administrative ou juridictionnelle était toujours pendante, d'adresser une demande de transaction portant sur la moitié du montant de l'amende infligée.

2. Il n'existe aucune législation générale réglant la possibilité, pour l'administration, de transiger.

3. C'est au législateur de déterminer le rôle, allant de l'absence au pouvoir d'entérinement, que peut exercer le juge sur la transaction conclue entre l'administration et un administré.

Lorsqu'il fut appelé à se prononcer sur le sort des recours en annulation introduits contre des amendes infligées en application de l'ordonnance du 25 mars 1999 et à propos desquelles les parties avaient conclu une transaction en vertu de l'ordonnance du 8 mai 2014, le Conseil d'Etat s'est limité à conclure que l'administré avait perdu son intérêt au recours.⁴⁵

Partie IV – Informations complémentaires (si nécessaire)

Dans cette partie, vous pouvez ajouter toutes informations concernant les sanctions administratives dans votre système juridique national que vous jugez appropriées et qui n'ont pas déjà été abordées dans ce questionnaire.

⁴⁵ C.E., *société de droit américain Continental Airlines Inc.*, n° 233.354, 22 décembre 2015.