

# 6

## LA JURISPRUDENCE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE EN MATIÈRE DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES

### Quand le pénal tient l'administratif

Quentin PIRONNET

maître de conférences à l'ULiège  
référendaire à la Cour constitutionnelle  
expert-invité à l'U.L.B.

#### Sommaire

---

Introduction	218
Section 1 La marge de manœuvre du législateur	219
Section 2 La qualification pénale	223
Section 3 Application des droits et garanties procéduraux	232
Conclusion	243

## Introduction

Les journalistes l'appelleraient un marronnier, les Islandais une saga. À intervalles réguliers, les membres de la Cour constitutionnelle voient s'abattre sur leur bureau, au gré de la dévolution des affaires, une question préjudicielle ou un recours en annulation portant sur des sanctions administratives. Il faut reconnaître que ces dernières sont à la mode dans un climat d'« administrativisation » de la coercition publique, le terrorisme puis le Covid-19 étant passés par-là<sup>1</sup>. Si tout cela donne du grain à moudre aux essayistes et commentateurs, qui tantôt déplorent un glissement autoritaire, tantôt loueront l'efficacité et la proximité du système, les magistrats de la Cour sont quant à eux confrontés à un exercice d'équilibriste : mêler les droits fondamentaux à la singularité de la police administrative, en tentant de garantir les premiers tout en préservant la sphère d'action de la seconde.

Les rapports entre les droits fondamentaux de nature pénale, tirés de la Constitution belge et de la Convention européenne des droits de l'homme, et le vaste champ des sanctions administratives, sont désormais inextricables. Chassez la pureté, accueillez l'hybridation. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle forme le principal laboratoire de cette rencontre encore bien trop souvent considérée comme contre nature de la part des administrativistes, et probablement trop vite jugée comme allant de soi de la part des spécialistes des droits fondamentaux. Ce que révèle une analyse jurisprudentielle serrée est en réalité un paysage morcelé et casuistique, où une certaine conception de l'intérêt général, voire une déférence envers le législateur, l'emportent parfois sur l'impératif de cohérence. À cet égard, l'arrivée incessante de nouvelles affaires en ces temps de prolifération de crises n'est pas de nature à apaiser les juges du palais de la Place Royale, derrière les portes duquel les débats font parfois rage.

La présente contribution propose un compte rendu de l'intégralité de la jurisprudence de la Cour en la matière, soit un peu moins d'une soixantaine d'arrêts s'étalant sur un peu plus d'un quart de siècle, et marqué par quelques dates clefs comme celle de l'arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 concernant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, qui fait office d'arrêt de principe. Le suivi minutieux de ces décisions nous amène à structurer les pages qui vont suivre d'une façon sciemment étrangère à la systématisation opérée par les commentaires doctrinaux, laquelle est elle-même multiple puisque tant les pénalistes que les administrativistes ou les spécialistes de droits fondamentaux disposent de leur propre angle de lecture et d'analyse<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ce mouvement n'est bien sûr pas limité à la Belgique. Voy. notamment A. JULIE et O. CAHN, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, vol. 4, n° 4, pp. 845-868 ; Chr. VALLAR, « Le maire, la police administrative et la pandémie : l'affirmation de la prééminence de l'État », *Sociétés*, 2023, vol. 162, n° 4, pp. 51-59.

<sup>2</sup> À cet égard, la présente contribution ne peut se permettre d'entrer dans le détail de chaque domaine du droit que la Cour vient à croiser. Nous renvoyons pour cela, et pour le surplus, aux nombreux écrits et

À bien des égards, la Cour constitutionnelle a développé une conception originale, sinon personnelle, de la matière, et ce au fil des affaires qui ont mêlé le droit fiscal, le droit de la sécurité sociale, le droit communal, le droit sportif, et bien d'autres. Nous nous attacherons tout d'abord à rappeler à quel point la haute juridiction constitutionnelle laisse une large marge de manœuvre au(x) législateur(s) en matière de sanctions administratives, non sans planter ci et là quelques signaux d'avertissement (section 1). Nous aborderons ensuite le point de bascule, sorte de transsubstantiation de droits administratifs en droits fondamentaux, que constitue la qualification pénale des sanctions aux yeux de la jurisprudence de la Cour, ainsi que la casuistique des critères dont elle fait application (section 2). Enfin, il s'agira de broser le tableau des nombreux droits et libertés dont la Cour s'est montrée la garante vis-à-vis des sanctions administratives qu'elle a eu à connaître, avec plus ou moins d'intransigeance selon les cas (section 3).

## Section 1

### La marge de manœuvre du législateur

La Cour constitutionnelle ne peut pas toujours être raisonnablement dépeinte comme une adepte de l'adage de Montesquieu selon lequel il ne faut toucher aux lois « que d'une main tremblante ». Elle s'y essaie malgré tout, autant que faire se peut, pour les sanctions administratives où elle reconnaît au législateur une large marge de manœuvre (A), à quelques nuances près (B).

#### A. Le principe : la chasse gardée

L'autorité publique, dépositaire wébérienne de la violence légitime, a vu en quelques décennies s'étoffer la palette coercitive à laquelle elle peut recourir, la distinction entre le pénal et l'administratif en faisant partie. La Cour constitutionnelle juge par principe que « [l]orsque le législateur estime que certains manquements doivent faire l'objet d'une répression, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales *sensu stricto* ou pour des sanctions administratives »<sup>3</sup>. En d'autres termes, le législateur détermine lui-même la politique répressive<sup>4</sup>.

Loin de l'image d'une juridiction activiste en matière de droits procéduraux, la Cour prend donc d'abord soin de pointer la large marge de manœuvre

commentaires doctrinaux abondamment cités en note. Pour une monographie générale, voy. P.-J. VAN DE WEYER, *De rechterlijke toetsing van bestuursrechtelijke handelingen. De invloed van de vereiste van volle rechtsmacht in de zin van artikel 6 EVRM*, Public Law Collection, Anvers, Intersentia, 2021, XXII, 665 p.

<sup>3</sup> C.C., arrêt n° 91/2008 du 18 juin 2008, B.5; C.C., arrêt n° 145/2012 du 6 décembre 2012, B.26 (il s'agit de l'arrêt rendu sur la loi « anti-burqa »); et C.C., arrêt n° 61/2022 du 5 mai 2022, B.11.2.

<sup>4</sup> C.A., arrêt n° 153/2001 du 28 novembre 2001, B.7; C.C., arrêt n° 93/2008 du 26 juin 2008, B.15.3; C.C., arrêt n° 20/2020 du 6 février 2020, B.4.3; C.C., arrêt n° 61/2022 du 5 mai 2022, B.11.2; C.C., arrêt n° 136/2023 du 19 octobre 2023, B.12.1.

dont dispose(nt) le ou les législateur(s) pour mettre en place un régime de sanctions administratives. Il n'est pas question par principe de sacrifier l'intérêt que peut susciter de la part du législateur le recours à un régime administratif rapide et efficace sur l'autel exclusif des droits fondamentaux procéduraux. D'autant que la Cour reconnaît volontiers qu'en pratique, les sanctions administratives, notamment communales<sup>5</sup>, constituent une manière de « faciliter et accélérer la répression d'incivilités et de dérangements mineurs, tout en allégeant la charge des juridictions pénales »<sup>6</sup>.

Au-delà de la liberté du législateur tenant au choix premier entre les deux options – régime pénal ou régime administratif –, la marge de manœuvre que lui reconnaît la Cour porte également sur les *modalités d'application* de la politique répressive. Ainsi, il est loisible aux assemblées délibérantes d'« exclure le pouvoir d'appréciation de l'autorité sanctionnante »<sup>7</sup>.

De même, l'éventail des sanctions et leur importance relèvent de la marge d'appréciation du parlement, qui peut décider « de la gravité d'un manquement et la sévérité avec laquelle ce manquement peut être puni »<sup>8</sup>, ainsi que de son champ d'application personnel, pour déterminer par exemple à partir de quel âge ces comportements peuvent être sanctionnés<sup>9</sup>. À cet égard, la Cour a

<sup>5</sup> Voy., pour une vue des enjeux à la veille de l'arrêt-phare n° 44/2015, D. RIBANT et A.-C. RASSON, « Les sanctions administratives à l'aune de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme », in Chr. Guillain et Y. Cartuyvels (coord.), *Les sanctions administratives communales*, coll. Les dossiers de la Revue de droit pénal et de criminologie, n° 23, Bruxelles, la Charte, 2015, pp. 125-144.

<sup>6</sup> C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, B.1.1; C.C., arrêt n° 16/2017 du 9 février 2017, B.8.1; C.C., arrêt n° 29/2021 du 25 février 2021, B.3.1.

<sup>7</sup> C.C., arrêt n° 93/2008 du 26 juin 2008, B.15.3. En l'espèce, il s'agissait pour la norme en cause d'exclure l'application de la règle selon laquelle la constatation de plusieurs contraventions concomitantes aux mêmes règlements ou ordonnances donne lieu à une sanction administrative unique, proportionnelle à la gravité de l'ensemble des faits. Le législateur tenait à la sévérité en la matière qu'il liait à l'objectif d'efficacité. La Cour a avalisé ce « muselage » de l'agent sanctionnateur en raison notamment du « montant relativement faible de la sanction (50 à 200 euros) » (*ibid.*).

<sup>8</sup> C.C., arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, B.7; voy. D. RENDERS, « Transposabilité des mesures d'individualisation de la sanction pénale à la sanction administrative à caractère pénal: l'irrésistible ascension du parallélisme », note sous C.C., arrêts n° 148/2010 du 16 décembre 2010 et n° 44/2011 du 30 mars 2011, *Rev. dr. pén.*, 2011, pp. 783-786. Voy. aussi C.C., arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, B.20.1; C.C., arrêt n° 61/2022 du 5 mai 2022, B.29.

<sup>9</sup> C.C., arrêt n° 45/2015 du 23 avril 2015, B.4.2. La présente contribution ne s'étend pas sur la problématique des mineurs d'âge mais l'on peut pointer le fait que ceux-ci doivent se voir garantir une série de protections supplémentaires, dont le droit d'être entendus dans toute procédure judiciaire ou administrative les intéressant (*ibid.*, B.4.7). Voy. aussi C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, B.51.7 à B.54; C.A., arrêt n° 6/2006 du 18 janvier 2006; et C.C., arrêt n° 166/2019 du 7 novembre 2019. En doctrine, voy. C. VANDRESSE, « Mineurs et sanctions administratives: une nécessaire incompatibilité? Analyse au regard de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage », *J. dr. jeun.*, 2006, n° 253, pp. 21-25; T. DE SUTTER, « Het Arbitragehof aanvaardt de toepassing van de gemeentelijke administratieve geldboete op minderjarigen », note sous C.A., arrêt n° 6/2006 du 18 janvier 2006, *T.J.K.*, 2006, pp. 244-245; F. VROMAN, « De nieuw-GAS-Wet en het Grondwettelijk Hof: *venit!*, *vidit!*, *vicit!* ? », note sous C.C., arrêts n° 44/2015 et 45/2015 du 23 avril 2015, *T.J.K.*, 2015, pp. 287-295; K. WEIS, « Grondwettelijk Hof interpreteert GAS-wet en legt bal in het kamp van de politie- en jeugdrechter », note sous C.C., arrêts n° 44/2015 et 45/2015 du 23 avril 2015, *T. Straffr.*, 2015, pp. 125-126.

jugé que le législateur « peut imposer des peines particulièrement lourdes dans des matières où les infractions sont de nature à porter gravement atteinte aux droits fondamentaux des individus et aux intérêts de la collectivité »<sup>10</sup>. Si nous serons amenés à nuancer ces propos dans les développements qui suivront, on peut pointer le lexique ferme de la jurisprudence qui vient à mentionner un « domaine réservé au législateur » sur lequel la Cour doit refuser d'empiéter<sup>11</sup>.

Par ailleurs, la large marge d'appréciation et le pouvoir des législateurs portent également sur la délégation à un pouvoir décentralisé, comme les communes. Selon la Cour, « [l]orsque le législateur estime que certains comportements doivent pouvoir être réprimés par les communes, il peut prévoir la possibilité de ne pas opter pour des sanctions pénales mais pour des sanctions administratives »<sup>12</sup>.

Enfin, bien que cela sorte en grande partie du cadre de la présente contribution, il convient de pointer le fait que la Cour accepte l'exclusion du champ d'application *ratione personæ* de certaines sanctions (en l'espèce, amendes) administratives des autorités publiques « élues », en raison de la nécessité d'assurer la continuité du service public et de ne pas mettre en péril l'exercice d'une mission d'intérêt général<sup>13</sup>. Dans le même ordre d'idées, mais du côté du sanctionnateur cette fois-ci, la Cour a jugé que le droit à une bonne administration, consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'exclut « pas qu'une sanction administrative soit infligée par un fonctionnaire, à condition qu'un juge indépendant et impartial puisse exercer un contrôle de pleine juridiction sur cette décision administrative »<sup>14</sup>, offrant ainsi une garantie juridictionnelle effective<sup>15</sup>.

## B. Nuance et contre-nuance : une vigilance à la marge

Les citations précédentes, toutes assertives qu'elles paraissent, sont toutefois immédiatement assorties de mises en garde. La Cour ne s'interdit bien sûr pas de censurer un système de sanctions administratives, si les mesures prises sont

<sup>10</sup> C.C., arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, B.7.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> C.C., arrêt n° 45/2015 du 23 avril 2015, B.4.2.

<sup>13</sup> C.C., arrêt n° 3/2021 du 14 janvier 2021. Cette exonération, il est vrai, était cependant adossée sur le droit de l'Union européenne. Voy. F. COTON et A.V. RENSONNET, « Exemption des amendes administratives prévues par le R.G.P.D. à l'égard des autorités publiques : état des lieux », obs. sous Bruxelles (Cour des marchés), 6 octobre 2021, *J.L.M.B.*, 2022, pp. 1462-1468 ; J. TO THANH, « Les sanctions administratives en cas de violation du R.G.P.D. par une autorité publique », *DPO News*, 2021, n° 14, pp. 7-9.

<sup>14</sup> C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, B.39.5 ; voy. Cour eur. D.H., arrêt *A. Menarini Diagnostics S.R.L. c. France*, 27 septembre 2011, §§ 58 et 59 ; Cour eur. D.H., arrêt *Grande Stevens e.a. c. France*, 4 mars 2014, §§ 138-139. Voy. O. MICHIELS, « Pas d'obstacle constitutionnel pour les sanctions administratives communales », obs. sous C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, *Rev. dr. ULiège*, 2016, pp. 79-99 ; B. WARNEZ, « Grondwettelijk Hof stelt de gemeentelijke GAS-verplichtingen op scherp », note sous C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, *T. Gem.*, 2016, p. 146.

<sup>15</sup> C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, B.39.8.

« manifestement déraisonnables »<sup>16</sup>. À titre d'exemple, le régime de sanction pourrait porter une atteinte disproportionnée au principe général qui exige qu'en fait de coercition rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge<sup>17</sup>, 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 »<sup>18</sup>. Ces *caveat* ne témoignent de rien d'autre, à ce stade, que d'une attitude marginale de la Cour qui tend à ne censurer que les situations de déséquilibre les plus extrêmes. Ainsi, celle-ci précise qu'en s'interrogeant sur la justification des différences qui existent entre les textes législatifs prévoyant des sanctions pénales ou administratives, elle doit limiter son examen, « en ce qui concerne l'échelle des peines, aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'il aboutit à une différence de traitement *manifestement déraisonnable* »<sup>19</sup>. En bref, le législateur est rappelé à sa soumission au principe de la proportionnalité, lequel implique que la sanction qu'il crée doit se trouver dans un rapport raisonnable de *proportionnalité* avec le comportement qu'elle punit, compte tenu des éléments de la cause<sup>20</sup>. « Ce principe pourrait être violé par le législateur s'il enfermait le pouvoir d'appréciation du juge ou de l'autorité administrative dans des limites trop étroites qui ne permettraient pas à ceux-ci de tenir compte des éléments pertinents de la cause ou s'il imposait une seule sanction manifestement disproportionnée à la gravité du comportement qu'il entendait punir »<sup>21</sup>.

Cette attitude de retrait est d'autant plus visible lorsqu'on se maintient bien en deçà de la frontière de la « procéduralisation pénale » (*infra*, section 2), qui marque incontestablement le passage à une intensité plus importante du contrôle. Or, même si nous allons voir qu'une grande partie du contentieux en la matière porte sur l'application des droits fondamentaux procéduraux aux sanctions administratives, il existe un certain nombre de situations qui y échappent et restent, par conséquent, au stade de la large marge de manœuvre.

En premier lieu, si la jurisprudence de la Cour s'attache méthodiquement à la comparaison « verticale » des régimes de sanction, à savoir entre un régime administratif et un régime pénal, la comparaison « horizontale » entre plusieurs régimes administratifs est plus casuistique et échappe pour beaucoup aux raisonnements que nous développerons plus bas. La Cour a ainsi considéré, en matière de sécurité sociale, que les « caractéristiques respectives [...] du droit à l'intégration sociale et de l'aide sociale ainsi que de la fonction résiduaire susceptible

<sup>16</sup> C.C., arrêt n° 93/2008 du 26 juin 2008, B.15.3.

<sup>17</sup> C.C., arrêt n° 138/2006 du 14 septembre 2006, B.7.2.

<sup>18</sup> C.C., arrêt n° 81/2007 du 7 juin 2007, B.9.4.

<sup>19</sup> C.C., arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, B.7. Nous soulignons.

<sup>20</sup> C.C., arrêt n° 68/2022 du 19 mai 2022, B.5.4. Voy. M.H.VRIELINCK, note sous C.C., arrêt n° 68/2022 du 19 mai 2022, *Dr. pén. entr.*, 2022, pp. 398-399.

<sup>21</sup> C.C., arrêt n° 68/2022 du 19 mai 2022, B.5.4.

d'être assumée par l'aide sociale» justifient de ne pas «sanctionner de manière identique dans les deux régimes une déclaration inexacte ou incomplète»<sup>22</sup>. Il s'agit ici ni plus ni moins que d'une application du test classique d'égalité et non-discrimination, dans lequel la Cour pointe en l'espèce les «différences objectives portant autant sur la finalité et les conditions d'octroi que sur la nature et l'ampleur de l'aide octroyée»<sup>23</sup>.

En second lieu, dans un ancien arrêt, la Cour s'est arrêtée aux portes de la question de la qualification pénale. Elle a pointé que la procédure administrative *in casu* «concerne des manquements de faible importance et pour lesquels le législateur a pu légitimement souhaiter une réponse répressive rapide et efficace»; partant, cet «objectif serait plus difficilement atteint si, dans le cadre de la procédure administrative, devaient s'appliquer des causes de suspension ou de prescription analogues à celles prévues par le titre préliminaire du Code de procédure pénale»<sup>24</sup>. *A minima*, la Cour conclut à la non-violation sur le constat que «la disposition en cause n'empêche pas la personne à qui une amende administrative a été infligée d'exercer utilement ses droits de défense»<sup>25</sup>, quand bien même ne serait-ce pas selon les modalités du Code de procédure pénale.

On le voit, bien qu'il soit toujours possible pour la Cour d'examiner le bien-fondé des griefs procéduraux à la lumière d'autres dispositions de la Constitution, la non-qualification de nature pénale pour une sanction administrative sera bien souvent synonyme de couperet pour le justiciable, ou de bouée d'oxygène pour le législateur. Ce qui nous amène à la deuxième section.

## Section 2

### La qualification pénale

La matière des sanctions administratives ne constituerait pas une saga de près de trente ans et de milliers de pages noircies de commentaires doctrinaux, si la Cour en était restée à cette attitude de retrait et de déférence envers la large marge d'appréciation du législateur. La problématique va surgir avec l'importation dans le giron de la Cour constitutionnelle d'une conception large, venue de l'ordre juridique de la Convention européenne des droits de l'homme, de ce qu'est une sanction pénale. Une fois cette étape de qualification franchie, le filet protecteur ou le rouleau compresseur (c'est selon) des droits fondamentaux procéduraux peut entrer en lice.

<sup>22</sup> C.A., arrêt n° 74/2004 du 5 mai 2004, B.7.

<sup>23</sup> *Ibid.*, B.3.

<sup>24</sup> C.C., arrêt n° 28/2008 du 28 février 2008, B.4 et B.5. Voy. G. GEUDENS, «Grondwettelijk Hof spreekt zich uit over verjaringstermijn GAS-wet», note sous C.C., arrêt n° 28/2008 du 28 février 2008, *Juristenkrant*, 11 juin 2008, n° 171, pp. 4-5; S. LUST, «Discriminatie tussen administratieve en strafrechtelijke sanctie», note sous C.C., arrêt n° 28/2008 du 28 février 2008, *N.j.W.*, 2008, p. 439.

<sup>25</sup> C.C., arrêt n° 28/2008 du 28 février 2008, B.7.

Ce mouvement de conventionnalisation du contentieux de la Cour en la matière est bel et bien un mouvement, qui a son histoire. Au début du siècle encore, on peut lire que le « législateur peut, sans méconnaître le principe d'égalité, estimer qu'une mesure de suspension, de sursis ou de probation n'est pas applicable aux amendes administratives »<sup>26</sup>. La marge de manœuvre du législateur reste jusque-là intacte. Dans le même arrêt, la Cour annonce toutefois que la combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme *pourrait* mener à d'autres conclusions, bien que cela ne soit finalement pas le cas en l'espèce, « le juge disposant à l'égard de l'amende administrative de la compétence de pleine juridiction inhérente au procès équitable en matière pénale »<sup>27</sup>. Cette bienveillance ne durera pas.

Notons immédiatement, avant d'aborder les critères et effets de la qualification pénale des sanctions administratives, que si celle-ci ouvre la voie à certaines garanties procédurales, les sanctions administratives non qualifiées de pénales n'en sont pas pour autant démunies. Reléguées au rang de « droits et obligations de caractère civil », elles peuvent en effet faire valoir un droit propre à un contrôle juridictionnel effectif<sup>28</sup>. Dans une affaire datant de 2006, la Cour a ainsi pu reconnaître que l'existence du seul recours au Conseil d'État, bien que ne revêtant pas le caractère de pleine juridiction, était de nature à satisfaire à ce droit *a minima*, pointant les facultés prévues par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État d'« ordonner la suspension de l'exécution de la décision d'imposer les sanctions, le cas échéant en statuant en extrême urgence »<sup>29</sup>.

Nous examinerons d'abord l'ambivalence qui règne encore entre les notions de sanction et de peine, conjuguées au caractère pénal, et qui témoignent d'une trace tenace de différenciation entre le droit constitutionnel *sensu stricto* et le droit constitutionnel inspiré de la Convention (A). Nous aborderons ensuite les critères dont la Cour constitutionnelle fait application, dans sa jurisprudence, pour opérer ce saut qualifiant vers la procéduralisation accrue des sanctions administratives (B).

## A. L'ambivalence entre sanction pénale et peine pénale

Si les constitutionnalistes belges parlent volontiers d'une tendance phagocytaire de la haute juridiction constitutionnelle envers les instruments normatifs internationaux, que ce soit par le biais de son raisonnement combinatoire ou par

<sup>26</sup> C.A., arrêt n° 153/2001 du 28 novembre 2001, B.9.

<sup>27</sup> C.A., arrêt n° 153/2001 du 28 novembre 2001, B.11, la Cour cite à ce propos l'arrêt : Cour eur. D.H., arrêt *Gradinger c. Autriche*, 23 octobre 1995. Voy. A. DE BACKER, « Amendes administratives et circonstances atténuantes », note sous C.A., arrêt n° 153/2001 du 28 novembre 2001, *Vigiles*, 2002, pp. 18-20, et N. JADOU, note sous C.A., arrêt n° 153/2001 du 28 novembre 2001, *Limb. Rechtsl.*, 2002, pp. 62-66.

<sup>28</sup> C.A., arrêt n° 6/2006 du 18 janvier 2006, B.10 ; C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, B.39.3.

<sup>29</sup> C.A., arrêt n° 6/2006 du 18 janvier 2006, B.14.2. Voy. aussi C.C., arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, B.10.2 et B.10.3.

celui de l'ensemble indissociable<sup>30</sup>, certains alliages résistent encore (et toujours) à la chaleur du haut-fourneau de la Place Royale. On connaît les frottements qui s'opèrent en matière de droit de propriété entre l'article 16 de la Constitution, et l'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>31</sup>. Nous allons voir qu'il en est de même entre les articles 12 et 14 de la Constitution et les articles 6 et 7 de la Convention.

Il n'est pas exagéré d'affirmer que la Cour constitutionnelle, si elle fait preuve d'une grande cohérence en l'espace de vingt-cinq ans sur la plupart des raisonnements commentés dans la présente contribution, adopte une attitude différenciée en ce qui concerne les notions de sanction et de peine. La casuistique prime en la matière. Ainsi, bien que le principe de légalité fasse partie des garanties qui sont régulièrement appliquées aux sanctions administratives par le truchement de leur qualification pénale<sup>32</sup>, la Cour est manifestement plus encline à faire application du droit de la Convention que des adages *nullum crimen sine lege* et *nulla pœna sine lege*, consacrés aux articles 12 et 14 de la Constitution.

Cette ambivalence peut d'abord prendre la forme d'un refus d'obstacle. Saisie des amendes administratives prévues pour les matches de football, la Cour reconnaît leur caractère préventif et répressif mais précise immédiatement : « [s]ans qu'il soit nécessaire de vérifier si les articles 12 et 14 de la Constitution sont applicables en l'espèce, il s'agit d'une peine au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme »<sup>33</sup>.

La dissociation peut aussi passer, paradoxalement, par une norme infra-constitutionnelle, à savoir le Code pénal. Ainsi, concernant la suspension du paiement du revenu d'intégration, la Cour, qui qualifie de pénale cette sanction puisqu'elle coche les trois critères qui seront développés *infra*, s'empresse de préciser que « cette suspension n'est pas une peine au sens de l'article 1<sup>er</sup> du Code pénal<sup>34</sup>, de telle sorte que les règles internes du droit pénal et de la procédure pénale ne lui sont pas, en tant que telles, applicables »<sup>35</sup>.

Il se peut également que les deux notions – sanction pénale qui n'est pas une peine et véritable peine pénale – cohabitent au sein d'une même loi attaquée, en l'espèce la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales<sup>36</sup> qui a enterré le régime de l'article 119<sup>ter</sup> de la Nouvelle

<sup>30</sup> Pour un résumé succinct, voy. Q. PIRONNET, « La compétence de la Cour constitutionnelle est-elle (indirectement) illimitée ? Le point sur les techniques du raisonnement combinatoire et de l'ensemble indissociable », *Pli jur.*, n° 55, 2021, pp. 14-19.

<sup>31</sup> Voy. G. ROSOUX, *Contentieux constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 443-446.

<sup>32</sup> Cf. *infra*, section 3, C., 1.

<sup>33</sup> C.C., arrêt n° 140/2010 du 16 décembre 2010, B.3.2.

<sup>34</sup> Pour rappel, ledit article dispose : « L'infraction que les lois punissent d'une peine criminelle est un crime. L'infraction que les lois punissent d'une peine correctionnelle est un délit. L'infraction que les lois punissent d'une peine de police est une contravention ».

<sup>35</sup> C.C., arrêt n° 148/2010 du 16 décembre 2010, B.3.3.

<sup>36</sup> M. B., 1<sup>er</sup> juillet 2013.

loi communale, lequel avait constitué le socle de la matière durant les quinze années précédentes. La Cour distingue alors deux types de sanctions. D'une part, les « sanctions administratives communales » visées à l'article 4 de la loi, qui, bien qu'elles « puissent constituer des *peines* au sens des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, il ne s'agit pas pour autant de *peines* au sens des articles 12 et 14 de la Constitution »<sup>37</sup>. D'autre part, les « peines » instituées par les conseils communaux pour les infractions à leurs règlements et ordonnances (art. 2, § 1<sup>er</sup>, de la loi précitée), « auxquelles s'appliquent les articles 12 et 14 de la Constitution »<sup>38</sup>. Prenant appui sur les souvenirs d'Émile Huytens, la Cour prêche au Constituant le souhait exprès de permettre aux autorités communales, via leur conseil, assemblée délibérante et démocratique, d'établir des peines dans des matières de police<sup>39</sup>. Le principe de légalité est ainsi sauf, pour celles-ci du moins.

Ce net refus d'appliquer les articles 12 et 14 de la Constitution n'est toutefois pas entièrement dirimant pour les « simples » sanctions administratives qualifiées de pénales, car le principe de légalité en matière pénale leur revient par la fenêtre de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec le principe général de la sécurité juridique, lesquels rendent applicable le versant substantiel du principe : le respect des conditions de prévisibilité et de clarté<sup>40</sup>. Ainsi, la Cour estime que « la condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale »<sup>41</sup>.

Malgré le ton quelque peu espiègle de ces paragraphes, on saisit bien que la Cour continue à privilégier l'interprétation stricte et classique de la peine pénale pour appliquer la Constitution belge, adossée au Code pénal, tandis qu'elle profite de la texture plus floue des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme pour le reste, tout comme elle préserve la notion stricte d'expropriation contenue à l'article 16 du texte suprême de toute contamination du Premier Protocole quant à la notion d'atteinte aux biens.

<sup>37</sup> C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, B.17.2. Nous soulignons. Voy. aussi C.C., arrêt n° 147/2015 du 22 octobre 2015, B.5.

<sup>38</sup> C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, B.17.2.

<sup>39</sup> C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, B.18.2 et B.18.4.

<sup>40</sup> C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, B.22.4; C.C., arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, B.17.3. On y perd donc tout de même le premier versant, le versant formel, à savoir le recours à une assemblée démocratiquement élue, ce qui n'est pas un détail... Grandeur et décadence d'un principe dont on lira avec intérêt le feuilleton dans L. DETROUX *et al.* (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, Bruxelles, Larcier, 2019, 900 p.

<sup>41</sup> C.C., arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, B.18.3. Voy. L. LAVRYSEN, « Nieuwe Brusselse milieuhandhavingregeling doorstaat grotendeels de toetsing door het Grondwettelijk Hof », note sous C.C., arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, *N.j.W.*, 2016, p. 487.

Inutile de préciser que la Cour européenne des droits de l'homme, saisie du droit belge, ferait certainement quant à elle peu de cas de ce scrupule.

## B. Critères d'appréciation

Venons-en à la qualification pénale proprement dite. L'écrasante majorité des arrêts rendus par la Cour en matière de sanctions administratives sont fondés sur un grief tiré de droits fondamentaux<sup>42</sup>, en premier lieu procédurax. Ainsi, rares sont les arrêts qui ne sont pas basés en la matière sur une lecture combinée avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Très tôt, la Cour a considéré que, sur l'unique fondement des principes d'égalité et de non-discrimination, les sanctions administratives ne pouvaient pas être systématiquement remises en cause. En effet, le principe demeure celui de la large marge de manœuvre, comme nous l'avons vu dans la section 1. Par conséquent, la Cour a progressivement restreint son raisonnement à une voie d'accès : la qualification pénale au sens de l'article 6 précité, auquel viendra s'adjoindre au fil du temps l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La qualification pénale s'appuie, dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, sur trois critères principaux, tirés eux-mêmes de la jurisprudence de son homologue strasbourgeoise. Prenant appui sur l'arrêt *Jussila c. Finlande*<sup>43</sup>, la Cour constitutionnelle estime qu'une sanction peut être qualifiée de pénale dans trois hypothèses, éventuellement cumulatives : (1) si elle a un caractère pénal selon la qualification en droit interne, (2) s'il ressort de la nature de l'infraction, à savoir sa portée générale et le caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale, ou (3) s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif<sup>44</sup>. En pratique, cette classification n'est nullement étanche et la Cour en fait usage de façon assez large en les utilisant comme indices<sup>45</sup>. Si aucun des

<sup>42</sup> Rares sont les moyens tirés de la répartition des compétences. En effet, il n'est pas contesté que les sanctions administratives constituent, pour les Communautés et les Régions, un accessoire de leurs compétences attribuées; C.C., arrêt n° 52/2009 du 19 mars 2009; voy. M. PÂQUES (avec la coll. de S. CHARLIER et J. HUBERT), *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 687.

<sup>43</sup> Qui sera rejoint par Cour eur. D.H., arrêt *A et B c. Norvège*, 15 novembre 2016, §§ 105-107, et Cour eur. D.H., arrêt *Zolotoukhine c. Russie*, 10 février 2009, § 53.

<sup>44</sup> C.C., arrêt n° 148/2010 du 16 décembre 2010, B.3.1; voy. Cour eur. D.H., arrêt *Jussila c. Finlande*, 23 novembre 2006, §§ 30-31. Voy. D. RENDERS, « Transposabilité des mesures d'individualisation de la sanction pénale à la sanction administrative à caractère pénal: l'irrésistible ascension du parallélisme », *op. cit.*; V. VERDEYEN, « Uitstelbaarheid van schorsing van leefloon », note sous C.C., arrêt n° 148/2010 du 16 décembre 2010, *N.j. W.*, 2011, p. 132.

<sup>45</sup> En 2019, la Cour constitutionnelle ajoute à son considérant sur la jurisprudence européenne la phrase suivante : « Ces critères sont alternatifs et non cumulatifs. Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme considère que lorsqu'aucun critère n'apparaît décisif à lui seul, une approche cumulative est possible (CEDH, 24 février 1994, *Bendenoun c. France*, § 47) » (C.C., arrêt n° 133/2019 du 10 octobre 2019, B.3). En pratique toutefois, cet ajout ne modifie pas la façon dont la Cour constitutionnelle applique déjà les critères.

critères n'est réuni, la mesure sera alors qualifiée de sanction de « nature essentiellement civile » et n'entrera pas dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>46</sup>.

## 1. La qualification

Au risque de pécher par tautologie, la Cour peut tout d'abord se contenter de constater la qualification si d'autres instances l'ont déjà elles-mêmes déterminée. Ainsi, la suspension du paiement du revenu d'intégration, visée à l'article 30 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, revêt le caractère d'une sanction pénale au sens de la Convention pour la simple raison que la disposition est située dans un chapitre V, intitulé « Des sanctions »<sup>47</sup>.

Cette préqualification, en quelque sorte, peut également être l'œuvre du juge<sup>48</sup>, comme par exemple celle de la juridiction qui pose à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle. On peut lire à cet égard dans l'arrêt n° 181/2013 du 19 décembre 2013 que « [l]a juridiction *a quo* a jugé que ces sanctions « ont un caractère répressif prédominant dès lors qu'elles visent à sanctionner, en privant durant un certain temps les allocataires sociaux, de revenus de remplacement »<sup>49</sup>, ce dont la Cour prend acte sans procéder ensuite à un examen propre.

Par ailleurs, ce caractère répressif peut aussi avoir été mis en exergue dans les travaux préparatoires<sup>50</sup>.

Enfin, le critère fonctionne également dans les deux sens et peut amener la Cour à refuser la qualification pénale. Elle note donc, dans l'arrêt n° 146/2015 du 22 octobre 2015 relatif aux cotisations d'affiliation d'office en matière d'assurance contre les accidents du travail, que « [n]i l'emplacement de l'article 59<sup>quater</sup> en cause [...], ni les travaux préparatoires de la loi ne qualifient la mesure de sanction pénale »<sup>51</sup>.

<sup>46</sup> C.C., arrêt n° 146/2015 du 22 octobre 2015, B.8.3.

<sup>47</sup> C.C., arrêt n° 148/2010 du 16 décembre 2010, B.3.2.

<sup>48</sup> C.C., arrêt n° 112/2014 du 17 juillet 2014, B.4.2. Voy. B. LIETAERT, « Regenen dat het doet. Het regent discriminerende leemtes. Over administratieve sancties en rechtsbescherming », note sous C.C., arrêt n° 112/2014 du 17 juillet 2014, *R.A.B.G.*, 2015, pp. 214-218; M.H. VREELINCK, note sous C.C., arrêt n° 112/2014 du 17 juillet 2014, *Dr. pén. entr.*, 2015, pp. 73-75; « Sanction: l'absence de sursis est discriminatoire », commentaire sous C.C., arrêt n° 112/2014 du 17 juillet 2014, *Fiscologue*, 2014, n° 1394, p. 2.

<sup>49</sup> C.C., arrêt n° 181/2013 du 19 décembre 2013, B.5. Voy. C. CONINGS, « Non bis in idem », note sous C.C., arrêt n° 181/2013 du 19 décembre 2013, *N.j.W.*, 2014, pp. 84-85; F. KÉFER, « La Cour constitutionnelle fait sienne la jurisprudence *Zolotoukhine* et *Ruotsalainen* », obs. sous C.C., arrêt n° 181/2013 du 19 décembre 2013, *J.L.M.B.*, 2014, pp. 679-683; Fr. KONING, « Reconnaissance de la jurisprudence de la C.E.D.H. relative au principe *non bis in idem* et du caractère pénal des sanctions administratives sociales consistant dans l'exclusion du droit aux prestations sociales », obs. sous C.C., arrêt n° 181/2013 du 19 décembre 2013, *J.T.*, 2014, pp. 208-211; J. THEUNIS, note sous C.C., arrêt n° 181/2013 du 19 décembre 2013, *R.W.*, 2013-2014, p. 1340.

<sup>50</sup> C.C., arrêt n° 112/2014 du 17 juillet 2014, B.4.2.

<sup>51</sup> C.C., arrêt n° 146/2015 du 22 octobre 2015, B.8.1.

## 2. La nature

La notion de nature est assurément vague mais la Cour constitutionnelle n'en fait pas moins preuve d'une grande cohérence dans son usage à travers les années. Ce qui compte avant tout est le « caractère répressif »<sup>52</sup>, qui sera par exemple presque toujours acquis pour les amendes administratives au sens strict<sup>53</sup>. On notera en ce sens, entre autres, les amendes fiscales<sup>54</sup>, ou les amendes en matière de T.V.A.<sup>55</sup>.

Il est probablement plus aisé d'examiner ce caractère répressif par ce qui ne l'est pas, et qui sera dès lors ravalé au rang de « mesure ». Ainsi, une interdiction de stade lors d'un match de football a été jugée par la Cour comme « une mesure de sûreté temporaire et non comme une sanction pénale »<sup>56</sup>, argument tiré de la nature de la sanction auquel la Cour ajoute le critère de la sévérité, à savoir le fait que l'interdiction « concerne les intéressés pour la seule durée des matches de football et n'a donc qu'une portée relativement limitée »<sup>57</sup>.

Au-delà du football, « l'interdiction temporaire de lieu »<sup>58</sup> a également été considérée par la Cour comme excluant la qualification de sanction pénale par sa nature, combinée à sa (pré)qualification, puisque les travaux préparatoires la décrivaient comme une « mesure de police administrative »<sup>59</sup>. Cette dernière « ne tend pas à punir la personne dont le comportement trouble l'ordre public ou constitue une incivilité mais vise à résoudre, pour l'avenir, les problèmes qui ont résulté, sur une partie du territoire de la commune, de l'infraction commise. Par conséquent, cette mesure ne vise pas à réprimer une infraction, comme c'est le cas de l'infliction d'une sanction administrative, mais à remédier à une menace de danger ou à un risque de nouveaux troubles de l'ordre public ou de nouvelles incivilités à l'avenir »<sup>60</sup>.

<sup>52</sup> C.C., arrêt n° 148/2010 du 16 décembre 2010, B.3.3; C.C., arrêt n° 112/2014 du 17 juillet 2014, B.4.3; C.C., arrêt n° 159/2016 du 14 décembre 2016, B.4.1; C.C., arrêt n° 16/2017 du 9 février 2017, B.9; C.C., arrêt n° 20/2020 du 6 février 2020, B.4.1; C.C., arrêt n° 32/2020 du 20 février 2020, B.3; C.C., arrêt n° 56/2020 du 23 avril 2020, B.5.1; C.C., arrêt n° 57/2020 du 7 mai 2020, B.40; C.C., arrêt n° 36/2021 du 4 mars 2021, B.37.2. Il est à noter que l'adjectif « prédominant » a peu à peu disparu de la jurisprudence de la Cour en la matière pour réapparaître dans l'arrêt n° 57/2020 du 7 mai 2020, B.40. Il ne faut selon nous pas y voir un choix déterminant.

<sup>53</sup> C.C., arrêt n° 36/2021 du 4 mars 2021, B.37.2.

<sup>54</sup> C.C., arrêt n° 3/2013 du 21 février 2013; C.C., arrêt n° 157/2008 du 6 novembre 2008; C.C., arrêt n° 143/2021 du 14 octobre 2021.

<sup>55</sup> C.C., arrêt n° 136/2023 du 19 octobre 2023.

<sup>56</sup> C.A., arrêt n° 175/2002 du 5 décembre 2002, B.2.2. Voy. J. VANHECKE, « Interdiction de stade à titre de mesure de sécurité », note sous C.A., arrêt n° 175/2002 du 5 décembre 2002, *Vigiles*, 2003, pp. 138-140.

<sup>57</sup> C.A., arrêt n° 175/2002 du 5 décembre 2002, B.2.2.

<sup>58</sup> Concept dont on trouve la définition à l'article 134<sup>sexies</sup> de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 1<sup>er</sup> juillet 2013.

<sup>59</sup> C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, B.57.2. Voy. R. ANDERSEN, « La nature de l'interdiction temporaire de lieu : sanction administrative ou mesure de police administrative ? », note sous C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, *Rev. dr. pén.*, 2016, pp. 60-71.

<sup>60</sup> C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, B.57.7. On mesure le risque que pourrait emporter une telle référence à la dangerosité et à la menace. La doctrine ne manquera pas de rester vigilante, comme elle le fait déjà, à cette tendance plus générale au brouillage des pistes entre répression et prévention.

Il se peut aussi que certains critères soient en tension. On constate alors que le « caractère répressif » prend le dessus. En matière de jeux de hasard, la Cour a estimé qu'une série de « sanctions » *que les travaux préparatoires de la loi attaquée qualifiaient pourtant comme telles* sans préciser leur caractère, constituaient de simples « mesures administratives qui ne visent pas à punir les titulaires de licence, mais à protéger l'ordre public et les joueurs »<sup>61</sup>.

Enfin, en matière de législation sur la sécurité routière, la Cour a eu régulièrement à connaître d'infractions qualifiées de « mixtes », qui restent effectivement pénales, mais qui peuvent être sanctionnées par une amende administrative<sup>62</sup>.

### 3. La sévérité

Bien que faisant formellement partie des critères de qualification pénale, tant pour la Cour européenne des droits de l'homme que pour la Cour constitutionnelle, le critère de la sévérité s'avère bien souvent moins déterminant. Lorsqu'il l'est, les enseignements sont peu aisés à tirer de la jurisprudence.

Par exemple, des sanctions administratives pour publicité trompeuse interdite pouvant s'élever jusqu'à 12.500 euros justifient d'un caractère répressif et sont dès lors de nature pénale<sup>63</sup>. Par contre, la Cour a jugé que la mesure consistant en la réduction des honoraires et forfaits qui peuvent être perçus par un hôpital, fixée à un maximum de 10 %, « n'est pas à ce point élevé[e] que cette réduction pourrait constituer une mesure de nature pénale »<sup>64</sup>. Cette appréciation sur la sévérité de la sanction est néanmoins d'interprétation stricte dans la jurisprudence. Dans la même affaire, la Cour émet en effet immédiatement la réserve que ladite réduction des honoraires et forfaits « soit interprétée en ce sens qu'elle ne peut porter que sur les honoraires et forfaits relatifs aux prestations présentant un lien avec l'installation ou l'exploitation de l'appareil médical en question et non sur tous les honoraires et forfaits relatifs à toutes les prestations fournies dans l'hôpital en question »<sup>65</sup>.

Il suffit bien souvent que la nature répressive fasse, selon la Cour, défaut, pour que le critère de la sévérité s'envole totalement, nonobstant l'importance des montants en jeu. À titre d'illustration, une mesure comme le mécanisme

<sup>61</sup> C.C., arrêt n° 36/2021 du 4 mars 2021, B.24.3. La Cour précise ensuite : « Elles ne visent pas à réprimer une infraction, mais elles sont imposées lorsque le titulaire de la licence ne respecte pas les conditions fixées dans la loi du 7 mai 1999 pour pouvoir conserver la licence, notamment dans le cas d'un risque de troubles à l'ordre public ou de nuisances » (*ibid.*).

<sup>62</sup> C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, B.1.2; C.C., arrêt n° 16/2017 du 9 février 2017, B.8.2; C.C., arrêt n° 56/2020 du 23 avril 2020, B.3.1; C.C., arrêt n° 29/2021 du 25 février 2021, B.3.2.

<sup>63</sup> C.C., arrêt n° 47/2013 du 28 mars 2013, B.4.2. Voy. note sous C.C., arrêt n° 47/2013 du 28 mars 2013, *Dr. pén. entr.*, 2014, pp. 45-47; E. VAN GRUNDEBEEK, « Ziekenfondswetgeving en reclame door een derde », note sous C.C., arrêt n° 47/2013 du 28 mars 2013, *N.j.W.*, 2013, p. 503.

<sup>64</sup> C.A., arrêt n° 139/2006 du 14 septembre 2006, B.8.1.

<sup>65</sup> *Ibid.*

de cotisations d'affiliation d'office a été écartée de la qualification pénale car, « bien que le montant des cotisations dues, fixé de manière forfaitaire, puisse être supérieur aux primes d'assurance que l'employeur serait tenu de verser s'il était assuré, il ne peut pour autant en être déduit que les cotisations présenteraient un caractère dissuasif et répressif et constitueraient une sanction d'une telle gravité qu'elles pourraient être qualifiées de sanctions pénales »<sup>66</sup>. Autre manière d'éviter la qualification pénale : démontrer que le montant de la mesure pécuniaire qui fait grief serait purement indemnitaire et viserait uniquement à réparer le préjudice subi par l'autorité publique<sup>67</sup>.

Enfin, précisons déjà à ce stade que la reconnaissance par la Cour de la qualification pénale en raison de la sévérité des sanctions administratives n'emporte pas, pour cause de cette seule sévérité, une obligation de traitement identique avec la procédure pénale. Au contraire, de nombreuses affaires portées devant la Cour montrent que celle-ci s'accommode fort bien de sanctions et amendes administratives particulièrement lourdes. Ainsi, prévoir une large fourchette unique de sanctions, tant administratives que pénales, peut être considéré comme lié à l'objectif de rationalisation et de simplification<sup>68</sup>. Dans le même ordre d'idées, l'arrêt n° 100/2011 du 31 mai 2011, qui porte sur des amendes administratives de 500 à 250.000 euros, offre l'exemple illustratif de ce que tout législateur doit prévoir pour justifier la lourdeur particulière des sanctions, à savoir : l'application des principes de bonne administration, l'existence d'un recours effectif, des garanties pour veiller au respect des biens, un appel suspensif, la possibilité de prendre en compte des circonstances atténuantes, et l'absence de caractère déshonorant lié notamment à l'inscription de la condamnation au casier judiciaire<sup>69</sup>. Ce même raisonnement vaut même si les amendes administratives sont bien plus importantes que les amendes pénales, en l'espèce d'un montant de plus de cent cinquante fois supérieur<sup>70</sup> ! Circulez, il n'y a rien à voir, pas même, affirme la Cour, un problème de cohérence<sup>71</sup>.

<sup>66</sup> C.C., arrêt n° 146/2015 du 22 octobre 2015, B.8.2.Voy. I. FICHER et H. DASNOY, « Les sanctions dans le domaine de la sécurité sociale : vue d'ensemble et questions d'actualité », in D. Dumont (coord.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, coll. UB<sup>3</sup>, n° 66, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 155-218, spéc. pp. 163-165.

<sup>67</sup> C.C., arrêt n° 133/2019 du 10 octobre 2019, B.4, où l'argument est en l'espèce rejeté.

<sup>68</sup> C.C., arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, B.20.2.

<sup>69</sup> C.C., arrêt n° 100/2011 du 31 mai 2011, B.7.2 à B.11. On notera par ailleurs que la Cour a eu à examiner le registre des sanctions administratives communales au regard du droit à la vie privée. Elle a validé la loi sous la réserve suivante : « tant qu'un recours contre une sanction administrative est pendant, cette sanction ne peut être inscrite dans le fichier. Il en va de même pour les sanctions administratives qui ont été annulées en appel et qui sont, partant, réputées n'avoir jamais existé » (C.C., arrêt n° 44/2015, B.35.5 et B.37).

<sup>70</sup> C.C., arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, B.8 et B.12.2.Voy. pour un résumé des enjeux, J.-Fr. CARTUYVELS et C. ROELANTS, « Les voies de recours contre les décisions du fonctionnaire sanctionnateur wallon en matière d'environnement », in B. Havet (coord.), *La délinquance urbanistique et environnementale en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne. Aspects pratiques et comparés*, Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 349-397, spéc. pp. 371 et 379.

<sup>71</sup> C.C., arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, B.13.1.

## Section 3

**Application des droits et garanties procéduraux**

Si « le pénal tient l'administratif » comme le titre de la contribution l'indique, c'est que le régime de sanctions administratives, dûment qualifié comme on vient de le voir à la section 2, va se retrouver malgré lui – après tout, ce choix découle souvent de la volonté du législateur d'alléger les lourdeurs de la machine pénale par souci d'efficacité et de rapidité – embarqué dans le carrousel des droits et garanties habituellement dévolus aux infractions pénales au sens strict. Nous aborderons tout d'abord l'application du fameux principe *non bis in idem* (A) avant de s'intéresser à la création jurisprudentielle du « parallélisme » entre les mesures d'individualisation de la peine lorsqu'on compare les sanctions administratives et les sanctions pénales au sens strict (B), lequel ouvre la porte (ou non) à toute une série de garanties procédurales supplémentaires (C).

**A. Le principe *non bis in idem***

L'article 4 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État.

2. Les dispositions du paragraphe précédent n'empêchent pas la réouverture du procès, conformément à la loi et à la procédure pénale de l'État concerné, si des faits nouveaux ou nouvellement révélés ou un vice fondamental dans la procédure précédente sont de nature à affecter le jugement intervenu.

3. Aucune dérogation n'est autorisée au présent article au titre de l'art. 15 de la Convention »<sup>72</sup>.

Les sanctions administratives sont pleinement soumises au respect du principe *non bis in idem*, qu'il soit adossé au protocole précité ou à un simple test d'égalité<sup>73</sup>. Le principe ne dicte cependant pas, naturellement, quel doit être le type de sanctions choisies par le législateur, lequel dispose en ce domaine, pour rappel, d'une large marge d'appréciation<sup>74</sup>. « Le choix de l'une ou l'autre

<sup>72</sup> Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme idoines sont : Cour eur. D.H., arrêt *Zolotoukhine c. Russie*, 10 février 2009, § 83, et arrêt *Pacifico c. France*, 20 novembre 2012, § 73. À partir de l'arrêt n° 61/2014 du 3 avril 2014, la Cour y ajoutera, le cas échéant, l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

<sup>73</sup> Le principe *non bis in idem* ne peut, en tout état de cause, être soulevé seul, au risque de se voir frappé d'irrecevabilité, voy. C.C., arrêt n° 90/2018 du 5 juillet 2018, B.5.3.

<sup>74</sup> Voy. *supra*, section 1.

catégorie de sanctions ne peut être considéré comme établissant, en soi, une discrimination, mais la différence de traitement qui peut en résulter pour le même manquement n'est admissible que si elle est raisonnablement justifiée<sup>75</sup>.

Cela étant dit, le principe consacré au Septième Protocole est marqué par une rare intransigeance de la Cour, affirmée entre autres au moment de l'examen de la célèbre loi « una via »<sup>76</sup> : « [r]ien ne pourrait en effet justifier qu'une catégorie de personnes se voie refuser l'application du principe *non bis in idem* alors que les conditions de cette application sont réunies »<sup>77</sup>.

L'examen proprement dit par la Cour de la conformité des sanctions au regard du principe *non bis in idem* n'a le plus souvent lieu qu'au stade de l'analyse des effets disproportionnés du choix par le législateur de recourir à un régime administratif ou pénal en vertu de sa marge de manœuvre<sup>78</sup>, et requiert avant tout une *stricte identité* des éléments essentiels des infractions comparées<sup>79</sup>. Ainsi,

<sup>75</sup> C.C., arrêt n° 91/2008 du 18 juin 2008, B.5; C.C., arrêt n° 145/2012 du 6 décembre 2012, B.26; C.C., arrêt n° 61/2022 du 5 mai 2022, B.11.2.

<sup>76</sup> Loi du 20 septembre 2012 instaurant le principe « una via » dans le cadre de la poursuite des infractions à la législation fiscale et majorant les amendes pénales fiscales, *M.B.*, 22 octobre 2012.

<sup>77</sup> C.C., arrêt n° 61/2014 du 3 avril 2014, B.14. Cet arrêt a été abondamment commenté : voy. L. VANHEESWIJCK, « De gedeeltelijke vernietiging van de una via-wet: storm in een glas water? », *T.F.R.*, 2014, pp. 467-468; K. VANDERHAUWAERT, « Una via-principe ongrondwettelijk wegens schending van het non bis in idem-beginsel – Een aantal beschouwingen », *T. Straft.*, 2014, pp. 303-307; J. SPEECKE, « Una via-wet: terug naar af? Een analyse van het arrest van het Grondwettelijk Hof d.d. 3 april 2014 », *T.F.R.*, 2014, pp. 744-747; F. SMET, « Cour constitutionnelle: la loi “una via” viole le principe *non bis in idem* », *Fiscologue* 2014, n° 1382, pp. 1-4; J. ROSELETH, « Grondwettelijk Hof breidt toepassingsgebied van de una via-wet uit wegens schending van het non bis in idem-beginsel », *R.A.B.G.*, 2014, pp. 1345-1351; E. MASSET, « Una via: l'État heureusement recalé par la Cour constitutionnelle », *FiscalNet*, L'Hebdo du 26 avril 2014 ([www.fiscalnet.be](http://www.fiscalnet.be)); A. LECOCQ et E. CECI, « Una Via: la Cour constitutionnelle anoblit le “non bis in idem” », *Dr. pén. entr.*, 2014, pp. 171-176; Fr. KONING, « Loi Una Via: inconstitutionnalité de la suspension de l'exigibilité de la sanction administrative », *J.L.M.B.*, 2014, pp. 978-981; W. HUBER, « Una-viawet terug naar af », *Juristenkrant*, 14 mai 2014, n° 289, p. 2; F. DESTERBECK, « Una via – wet deels vernietigd. Grondwettelijk Hof keurt overleg fiscus-gerecht goed maar veroordeelt praktische uitwerking », *Fisc. act.*, 2014, n° 13, pp. 7-9; E. CECI, « Procédure. Una Via: vers une adaptation nécessaire du système? », *Act. fisc.*, 2014, n° 27, pp. 1-5; A. RISOPOULOS, « Una via après l'arrêt 61/2014 de la Cour constitutionnelle : et maintenant? », *Rev. dr. pén.*, 2015, pp. 365-369; F. DESTERBECK, « Una via après l'arrêt 61/2014 de la Cour constitutionnelle : et maintenant? », *Rev. dr. pén.*, 2015, pp. 354-365.

<sup>78</sup> C.C., arrêt n° 91/2008 du 18 juin 2008, B.6. Voy. M. MAUS, « Droit pénal fiscal. La sanction administrative n'exclut pas toujours la sanction pénale », *Fiscologue*, 2008, n° 1125, pp. 5-7; Fr. LUGENTZ, « Le principe *non bis in idem* et le cumul des sanctions pénale et administrative: la particularité des amendes fiscales », note sous C.C., arrêt n° 91/2008 du 18 juin 2008, *Rev. dr. pén.*, 2008, pp. 1069-1079; C. VAN CRAEVELT, « Artikel 449 WIB 1992 in combinatie met artikel 445 WIB 1992 geen schending van het non bis in idem beginsel? », note sous C.C., arrêt n° 91/2008 du 18 juin 2008, *T.F.R.*, 2009, pp. 356-359; S. DE RAEDT, « Cumul van administratieve en strafrechtelijke sancties in fiscale zaken », note sous C.C., arrêt n° 91/2008 du 18 juin 2008, *N.j. W.*, 2009, p. 76. Voy. également C.C., arrêt n° 140/2010 du 16 décembre 2010, B.4, la Cour estime alors que « [l]a disposition en cause n'a pas attribué au fonctionnaire chargé d'infliger la sanction un pouvoir d'appréciation à ce point large que les personnes visées par ces dispositions ne pourraient adapter leur comportement ni en apprécier les effets » (B.9).

<sup>79</sup> C.C., arrêt n° 91/2008 du 18 juin 2008, B.10. Voy. pour la Cour européenne des droits de l'homme : Cour eur. D.H., décision *Ponsetti et Chesnel c. France*, 14 septembre 1999; Cour eur. D.H., décision *Rosenquist c. Suède*, 14 septembre 2004; Cour eur. D.H., arrêt *Zolotoukhine c. Russie*, 10 février 2009, § 82.

amenée à examiner la différence entre les articles 445 et 449 du C.I.R. 1992, la Cour note que ces éléments essentiels « ne sont pas identiques, puisque seul ce dernier article exige une intention frauduleuse ou le dessein de nuire »<sup>80</sup>.

Il découle de l'application du principe *non bis in idem* que le juge pénal ne peut sanctionner une nouvelle fois un prévenu ayant déjà fait l'objet de sanctions administratives<sup>81</sup>. Néanmoins, la Cour, soucieuse autant que faire se peut de ménager un effet utile à ses arrêts, peut être parfois tentée de « forcer » en quelque sorte la mise en œuvre du principe, par le biais d'une interprétation conciliante ou d'un double dispositif<sup>82</sup>. Dans son arrêt n° 181/2013 du 19 décembre 2013 en matière de chômage, il est ainsi jugé que l'« article 233 du Code pénal social peut toutefois faire l'objet d'une autre interprétation, selon laquelle il n'impose pas au juge pénal saisi de poursuites à l'encontre d'un prévenu ayant déjà fait l'objet de sanctions administratives ayant un caractère répressif prédominant de le condamner une seconde fois pour le même comportement. Dans cette interprétation, il revient au juge de tirer les conséquences de l'application du principe *non bis in idem* [...] à l'espèce dont il est saisi »<sup>83</sup>. Mieux vaut en effet parfois affirmer l'application du principe<sup>84</sup>, qui peut le cas échéant prendre également la forme d'une réserve d'interprétation<sup>85</sup>, que de procéder à une annulation à l'effet utile incertain.

## B. Une création prétorienne : l'obligation de parallélisme entre les mesures d'individualisation de la peine

Cependant, l'innovation majeure et proprement prétorienne de la Cour constitutionnelle gît dans le principe de parallélisme en matière de sanctions administratives. Sous une forme qui a peu changé en trente ans, la Cour juge :

« Lorsque l'auteur d'un même fait peut être puni de manière alternative, c'est-à-dire lorsque, pour les mêmes faits, il peut, soit être renvoyé devant

<sup>80</sup> C.C., arrêt n° 91/2008 du 18 juin 2008, B.17. La Cour renforce également la justification de systèmes différents par « la spécificité de la matière des impôts sur les revenus » (*ibid.*). En l'espèce, « la différence de traitement soumise à la Cour concern[ait] [...] d'une part, les personnes qui, pour les mêmes faits, se voient infliger une amende administrative – payée dans l'intervalle – et font ensuite également l'objet de poursuites pénales, et, d'autre part, les personnes pour lesquelles le paiement d'une amende administrative éteint l'action publique » (*ibid.*, B.3.2).

<sup>81</sup> À noter que de simples « mesures administratives » ne se voient pas appliquer le principe *non bis in idem* ; voy. C.C., arrêt n° 36/2021 du 4 mars 2021, B.29.2.

<sup>82</sup> Sur la technique de la Cour constitutionnelle de l'interprétation conciliante ou du « double dispositif », voy. G. ROSOUX, *Contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 597-605.

<sup>83</sup> C.C., arrêt n° 181/2013 du 19 décembre 2013, B.7.

<sup>84</sup> Ainsi, voy. la formulation de l'arrêt n° 86/2015 du 11 juin 2015 : « B.20.4. Interprétées comme ne permettant pas à la FSMA d'infliger une sanction administrative ayant un caractère répressif dominant à une personne poursuivie ou jugée par ailleurs pour une infraction qui a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes, l'article 140 de la loi du 25 juin 1992 et l'article 86bis de la loi du 2 août 2002, tels qu'ils ont été modifiés ou insérés par les articles 2 et 49 de la loi du 30 juillet 2013, ne méconnaissent pas le principe *non bis in idem* ».

<sup>85</sup> C.C., arrêt n° 56/2020 du 23 avril 2020, B.40.

le tribunal correctionnel, soit se voir infliger une amende administrative contre laquelle un recours lui est offert devant un tribunal, la Cour a jugé qu'un parallélisme doit en principe exister entre les mesures d'individualisation de la peine : lorsque, pour les mêmes faits, le tribunal correctionnel peut infliger une amende inférieure au minimum légal s'il existe des circonstances atténuantes (art. 85 du Code pénal) ou lorsqu'il peut accorder un sursis (loi du 29 juin 1964), le tribunal, saisi du recours dirigé contre la décision d'infliger une sanction administrative, doit en principe disposer des mêmes possibilités d'individualisation de la peine »<sup>86</sup>.

Si la phrase précitée a pris, au fil des ans, les allures de ce que la Cour appelle une « antienne », ce parallélisme n'est pas pour autant appliqué les yeux fermés. En effet, l'existence de l'alternative doit être parfaite<sup>87</sup>. Ainsi, dans l'arrêt n° 147/2015 du 22 octobre 2015 en matière d'aménagement du territoire, la Cour note que « l'article 237/36 et l'article 154, alinéa 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, du CWATUPE, qui réprime les infractions à l'article 134 du CWATUPE, ne sanctionnent pas les mêmes faits, le premier article par des amendes purement administratives, le second par des sanctions correctionnelles »<sup>88</sup>.

Autre nuance à pointer, l'ajout, en 2022, à l'occasion de l'examen des amendes infligées par la S.N.C.B. pour les récidivistes qui ne sont pas en possession d'un titre de transport valable, du considérant suivant : « Les garanties contenues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'exigent pas que toute personne à charge de laquelle est prononcée une amende administrative, qualifiée de sanction pénale au sens de cette disposition, puisse se voir appliquer les mêmes mesures d'adoucissement de la peine que celles dont bénéficie la personne à laquelle est infligée une sanction qualifiée de pénale au sens du droit interne »<sup>89</sup>. Bien qu'elle place l'accent sur la marge de manœuvre du législateur d'une façon beaucoup plus forte qu'auparavant<sup>90</sup>, cette affaire ne peut toutefois, selon nous, être tenue pour un revirement. Elle insiste en effet sur un cocktail détonnant de « faits si peu

<sup>86</sup> Ici la formulation de l'arrêt n° 20/2020 du 6 février 2020, B.3. Voy. aussi : C.A., arrêt n° 40/97 du 14 juillet 1997 ; C.A., arrêt n° 45/97 du 14 juillet 1997 ; C.A., arrêt n° 128/99 du 7 décembre 1999 ; C.C., arrêt n° 86/2007 du 20 juin 2007 ; C.C., arrêt n° 157/2008 du 6 novembre 2008 ; C.C., arrêt n° 148/2010 du 16 décembre 2010, B.4.2 ; C.C., arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, B.29 ; C.C., arrêt n° 147/2015 du 22 octobre 2015, B.13 ; C.C., arrêt n° 8/2019 du 23 janvier 2019, B.6 ; C.C., arrêt n° 56/2020 du 23 avril 2020, B.4.1 ; C.C., arrêt n° 36/2021 du 4 mars 2021, B.38.3 ; C.C., arrêt n° 61/2022 du 5 mai 2022, B.24.1.

<sup>87</sup> Ce qui n'est pas le cas, par exemple, pour une partie des sanctions à la S.N.C.B. dans l'arrêt n° 61/2022 du 5 mai 2022, B.25 : « L'auteur d'une des neuf premières infractions à l'article 15, 1<sup>o</sup>, de la loi du 27 avril 2018 ne peut donc pas être puni de manière alternative pour un même fait. L'exigence mentionnée en B.24.1 n'est donc pas applicable ». Cet arrêt est également abordé plus loin.

<sup>88</sup> C.C., arrêt n° 147/2015 du 22 octobre 2015, B.14. Nous soulignons.

<sup>89</sup> C.C., arrêt n° 61/2022 du 5 mai 2022, B.27. Voy. H. SWENNEN, « Zwartrijders in de trein. Een dienstmededeling », *D.C.C.R.*, 2022, n° 137, pp. 3-19.

<sup>90</sup> C'est ici que la Cour utilise ici les mots forts d'un empiètement sur le « domaine réservé du législateur » déjà évoqués *supra*, C.C., arrêt n° 61/2022 du 5 mai 2022, B.29.

complexes»<sup>91</sup> et du «sentiment d'impunité»<sup>92</sup> de ces «zwartrijders in de trein» pour emprunter les mots de Henri Swennen, contre lesquels l'efficacité prime. L'avenir nous dira si cet arrêt se révélait au contraire l'amorce d'une position différenciée.

## C. De quelques droits procéduraux

Une fois les sanctions administratives qualifiées de pénales au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et le principe de parallélisme des mesures d'individualisation de la peine fermement ancré, les droits et garanties procéduraux qui lui sont attachés sortent leur plein effet et la Cour peut examiner les normes qui lui sont soumises au regard de ceux-ci. Nous aborderons successivement le principe de légalité (1), le sursis (2), les circonstances atténuantes (3), les garanties procédurales (4) et d'autres droits ou absence de droit (5) tels qu'appliqués aux sanctions administratives.

### 1. Le principe de légalité

Signalons immédiatement que le principe de légalité en matière pénale est classiquement lié aux articles 12 et 14 de la Constitution<sup>93</sup>, ce qui ne manque pas de créer une tension avec l'ambivalence sanction/peine discutée plus haut<sup>94</sup>. Nonobstant ce constat, il peut être fait application des critères de qualification pénale développés plus haut<sup>95</sup>, puisqu'ils conditionnent l'application de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, de même que les dispositions analogues que sont l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et les articles 49, § 1<sup>er</sup>, et 52, § 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>96</sup>.

<sup>91</sup> C.C., arrêt n° 61/2022 du 5 mai 2022, B.30.

<sup>92</sup> *Ibid.*, B.18.

<sup>93</sup> Voy. pour un rappel général, Chr. GUILLAIN et M. ALIÉ, «La légalité en procédure pénale: mutations contemporaines d'une exigence constitutionnelle», in L. Detroux *et al.* (dir.), *La légalité: un principe de la démocratie belge en péril*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 101-139. Les auteurs observent un «déclin de la légalité procédurale. Les procédures extra-légales sont légion à tous les stades de la chaîne pénale; la politique de recherche et de poursuites des infractions est aux mains de quelques acteurs sans contrôle démocratique; le processus décisionnel glisse progressivement en amont du procès pénal; les prérogatives des juges d'instruction, comme les dispositions prescrites à peine de nullité, s'amenuisent au fil des réformes, sans parler de la jurisprudence "Antigone" qui s'est frayé un chemin quasi rectiligne, permettant au juge de valider une preuve irrégulière» (*ibid.*, p. 138).

<sup>94</sup> Voy. *supra*, section 2, A. On renverra à cet égard sur l'explication de la quasi-inapplicabilité de l'aspect formel du principe de légalité en matière de sanctions administratives.

<sup>95</sup> Voy. *supra*, section 2, B.

<sup>96</sup> C.C., arrêt n° 133/2019 du 10 octobre 2019, B.3. Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Žaja c. Croatie*, 4 octobre 2016, § 86; Cour eur. D.H., décision *Société Oxygène Plus c. France*, 9 juin 2016, § 43; Cour eur. D.H., arrêt *Nadiotchiy c. Ukraine*, 15 mai 2008, § 32; Cour eur. D.H., décision *Brown c. France*, 24 novembre 1998; C.J.U.E., 5 décembre 2017, *M.A.S. et M.B.*, C-42/17, point 54. On notera également que la Cour a parfois été saisie de ces dispositions en combinaison avec l'article 40, § 2, a), de la Convention relative aux droits de l'enfant; voy. C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, B.13.

Tel qu'appliqué ici, à savoir dans son volet « substantiel », le principe de légalité en matière pénale procède « de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation »<sup>97</sup>.

Dans l'arrêt n° 63/2010 du 27 mai 2010, la Cour était interrogée sur la compatibilité du régime des sanctions communales en ce que la notion de « formes limitées de nuisances publiques » n'aurait pas un contenu normatif suffisant<sup>98</sup>. Après avoir souligné que le principe de légalité n'empêche pas d'attribuer un pouvoir d'appréciation au juge en tenant compte du caractère de généralité des dispositions législatives, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment<sup>99</sup>, la Cour conclut, en mettant en exergue les travaux préparatoires, que le champ d'application de l'infraction en cause est suffisamment délimité<sup>100</sup>.

Dans le même ordre d'idées, interrogée sur la précision d'un critère de distinction en matière de fraude fiscale, la Cour a estimé qu'il « ne saurait être reproché au législateur de ne pas avoir instauré une répartition, générale et abstraite, des types de fraude fiscale qui relèvent soit de la compétence de l'administration fiscale soit du ministère public »<sup>101</sup>.

## 2. Le sursis

Les lecteurs occasionnels de la littérature juridique en matière constitutionnelle ont probablement rencontré un jour ou l'autre la problématique développée dans la présente contribution par le biais du sursis. La faculté d'octroyer un sursis en ce qui concerne l'application des sanctions administratives est certainement la jurisprudence la plus longue et (relativement) la plus stable de la Cour constitutionnelle en la matière.

<sup>97</sup> C.C., arrêt n° 62/2010 du 27 mai 2010, B.8.2. Voy. C. VERBANCK, « Gemeenten mogen overlastboetes uitschrijven op sluikestorten », note sous C.C., arrêt n° 62/2010 du 27 mai 2010, *Lokaal*, 2010, n° 12, p. 44; X. LESAGE, « Kleine milieuoverlast (eindelijk) sanctioneerbaar met GAS », note sous C.C., arrêt n° 62/2010 du 27 mai 2010, *T. Strafr.*, 2010, pp. 259-261; L. LAVRYSEN, « Sluikstorten, GAS en DABM », note sous C.C., arrêt n° 62/2010 du 27 mai 2010, *N.j.W.*, 2010, pp. 831-832; G. GEUDENS, « GAS-boetes voor kleine afvalinbreuken kunnen », note sous C.C., arrêt n° 62/2010 du 27 mai 2010, *Juristenkrant*, 23 juin 2010, n° 212, pp. 4-5; J. DUJARDIN, « Mogelijkheid van gemeentelijke administratieve sancties », note sous C.C., arrêt n° 62/2010 du 27 mai 2010, *T. Gem.*, 2010, pp. 262-263.

<sup>98</sup> C.C., arrêt n° 62/2010 du 27 mai 2010, B.7.

<sup>99</sup> C.C., arrêt n° 62/2010 du 27 mai 2010, B.8.3; voy. aussi C.C., arrêt n° 140/2010 du 16 décembre 2010, B.4.

<sup>100</sup> C.C., arrêt n° 62/2010 du 27 mai 2010, B.10.

<sup>101</sup> C.C., arrêt n° 61/2014 du 3 avril 2014, B.3.3.

Au fil des ans, la Cour n'a cessé de fignoler son raisonnement en soulignant invariablement les bienfaits du sursis qui peut inciter « le condamné à s'amender, par la menace d'exécuter, s'il venait à récidiver, la condamnation au paiement d'une amende »<sup>102</sup>.

La juridiction constitutionnelle a notamment censuré des normes législatives en ce qu'elles ne permettaient pas au tribunal d'assortir d'un sursis la sanction qu'elles prévoient pour : des amendes fiscales<sup>103</sup>, un accroissement d'impôt<sup>104</sup>, une indemnité forfaitaire<sup>105</sup>, un « doublement de la redevance »<sup>106</sup>, des amendes en matière de T.V.A.<sup>107</sup>, une suspension du paiement d'un revenu d'intégration sociale<sup>108</sup>, une exclusion du droit à l'intégration sociale<sup>109</sup>, ou encore des sanctions relatives aux jeux de hasard<sup>110</sup>.

Toutefois, à chaque reprise et sans exception, c'est l'absence, ou la lacune législative<sup>111</sup>, qui fait l'objet de la critique de la Cour. Pour autant, celle-ci n'est pas de celles qui permettent à la juridiction de renvoi, ou au juge du fond en général, de corriger elle-même la discrimination, à savoir les lacunes dites « autoréparatrices »<sup>112</sup>. Par conséquent, « [l]orsque la loi du 29 juin 1964 n'est pas applicable, il appartient au législateur de déterminer en la matière les conditions auxquelles un sursis peut être ordonné et de fixer les conditions et la procédure de son retrait »<sup>113</sup>. L'arrêt n° 112/2014 du 17 juil-

<sup>102</sup> C.C., arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, B.30.1 ; C.C., arrêt n° 20/2020 du 6 février 2020, B.5.1 ; C.C., arrêt n° 32/2020 du 20 février 2020, B.7.1 ; C.C., arrêt n° 56/2020 du 23 avril 2020, B.6.1 ; C.C., arrêt n° 136/2023 du 19 octobre 2023, B.13.1.

<sup>103</sup> C.C., arrêt n° 3/2013 du 21 février 2013 ; C.C., arrêt n° 157/2008 du 6 novembre 2008 ; C.C., arrêt n° 143/2021 du 14 octobre 2021 ; mais aussi C.C., arrêt n° 20/2020 du 6 février 2020. Voy. T. BONNE et W. DE COCK, « Afschaffing fiscaal "gunstregime" voor Belgische havens is niet strijdig met gelijkheidsbeginsel », commentaire sous C.C., arrêt n° 20/2020 du 6 février 2020, *Juristenkrant*, 11 mars 2020, n° 405, p. 2 ; F. DESTERBECK, « Administratieve sancties. Grondwettelijk Hof herhaalt: uitstel voor boetes moet kunnen », commentaire sous C.C., arrêt n° 20/2020 du 6 février 2020, *Fisc. act.*, 2020, n° 7, pp. 10-11 ; K. HEYRMAN, « *De minimis non curat praetor* », *T.F.R.*, 2020, pp. 323-326.

<sup>104</sup> C.C., arrêt n° 55/2014 du 27 mars 2014.

<sup>105</sup> C.C., arrêt n° 112/2014 du 17 juillet 2014.

<sup>106</sup> C.C., arrêt n° 138/2018 du 11 octobre 2018.

<sup>107</sup> C.C., arrêt n° 136/2023 du 19 octobre 2023.

<sup>108</sup> C.C., arrêt n° 135/2013 du 10 octobre 2013.

<sup>109</sup> C.C., arrêt n° 148/2010 du 16 décembre 2010.

<sup>110</sup> C.C., arrêt n° 36/2021 du 4 mars 2021.

<sup>111</sup> Sur les lacunes telles qu'appréhendées par la Cour, voy. G. ROSOUX, *Contentieux constitutionnel, op. cit.*, pp. 607 à 635, et Q. PIRONNET, « Lacunes extrinsèques et maintien des effets au contentieux préjudiciel : lorsque la Cour de cassation fait d'une pierre deux coups », obs. sous Cass. (1<sup>re</sup> ch.), 5 février 2016, *J.L.M.B.*, 2016, pp. 1652-1658.

<sup>112</sup> « L'évolution des lacunes, dépassant la *summa divisio* entre les lacunes dites "intrinsèques" et les lacunes dites "extrinsèques", est ainsi remplacée par une nouvelle frontière, glissant entre les lacunes dites "auto-réparatrices", que le pouvoir juridictionnel peut combler, et celles qui ne nécessitent pas l'intervention indispensable du législateur. Les lacunes législatives se situent ainsi au cœur d'un dialogue entre le juge constitutionnel, le législateur et le juge ordinaire » (G. ROSOUX, *ibid.*, p. 785, voy. plus spécifiquement pp. 736-748).

<sup>113</sup> C.C., arrêt n° 148/2010 du 16 décembre 2010 et C.C., arrêt n° 135/2013 du 10 octobre 2013, B.4.4 ; C.C., arrêt n° 20/2020 du 6 février 2020, B.5.1 ; C.C., arrêt n° 32/2020 du 20 février 2020, B.7.1 ; C.C., arrêt n° 56/2020 du 23 avril 2020, B.6.1.

let 2014 précisera encore davantage le caractère non autoréparateur par l'ajout d'une négation exclusive (« il n'appartient qu'au législateur de déterminer [...] »<sup>114</sup>).

À partir de 2016, la Cour ajoute en outre que, malgré un constat d'inconstitutionnalité ou l'annulation partielle, la sanction administrative reste applicable par les autorités compétentes pour autant que « les infractions sont établies, que le montant de l'amende n'est pas disproportionné à la gravité de l'infraction et qu'il n'y aurait pas eu lieu d'accorder un sursis même si cette mesure avait été prévue par la loi »<sup>115</sup>. Ainsi, il est évité que l'on interprète la lacune pointée par la Cour comme imposant au juge de prononcer dans tous les cas un sursis. Celui-ci, bien évidemment, conserve sa compétence de principe quant à l'appréciation des faits qui lui sont soumis.

Enfin, il convient de souligner qu'en dépit de son attachement au sursis, la Cour a complété ses arrêts, en 2020, par l'affirmation qu'il « appartient au législateur d'apprécier s'il est souhaitable de contraindre le juge à la sévérité quand une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général, spécialement dans une matière qui, comme en l'espèce, donne lieu à une fraude importante. Cette sévérité peut notamment porter sur les mesures de sursis »<sup>116</sup>. Il n'en reste pas moins que, jusqu'à présent, la Cour n'a refusé de condamner l'absence de sursis que dans une seule affaire<sup>117</sup>.

### 3. Les circonstances atténuantes

La faculté pour le juge de prendre en compte des circonstances atténuantes peut être rapprochée du sursis puisqu'elle découle du principe prétorien précité du parallélisme. La Cour juge alors qu'il « n'est pas raisonnablement justifié de ne pas permettre à la personne qui se voit infliger une telle sanction de bénéficier de la mesure qui permettrait à l'administration de prendre en compte des circonstances atténuantes »<sup>118</sup>, et ce même si cela l'amène à réduire le montant

<sup>114</sup> C.C., arrêt n° 112/2014 du 17 juillet 2014, B.6.2. Nous soulignons. Néanmoins, cette précision disparaîtra comme elle est arrivée.

<sup>115</sup> C.C., arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, B.30.2; C.C., arrêt n° 20/2020 du 6 février 2020, B.5.3; C.C., arrêt n° 36/2021 du 4 mars 2021, B.39.3; C.C., arrêt n° 143/2021 du 14 octobre 2021, B.5.2; C.C., arrêt n° 136/2023 du 19 octobre 2023, B.13.3. Voy. C. VAN HOUTE et H. HERPELINCK, « Sanctions. Non-déclaration d'une construction juridique : amende inconstitutionnelle », commentaire sous C.C., arrêt n° 143/2021 du 14 octobre 2021, *Fiscologue*, 2021, n° 1722, pp. 10-12; P. HAUTFENNE, « Amende fiscale et sursis : la Cour constitutionnelle donne raison au contribuable », *IDEFISC*, 2021, n° 117, pp. 2-3; T. BONNE, « T.V.A. Le sursis doit aussi être possible pour les amendes T.V.A. non proportionnelles », commentaire sous C.C., arrêt n° 136/2023 du 19 octobre 2023, *Fiscologue*, 2023, n° 1812, pp. 10-12.

<sup>116</sup> La phrase a légèrement changé et la citation provient de l'arrêt n° 143/2021, B.12.2. Voy. aussi C.C., arrêt n° 20/2020 du 6 février 2020, B.4.4, et C.C., arrêt n° 136/2023 du 19 octobre 2023, B.12.2.

<sup>117</sup> C.C., arrêt n° 61/2022 du 5 mai 2022, relatif aux amendes S.N.C.B., déjà cité.

<sup>118</sup> C.C., arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, B.32.2.

de l'amende en dessous du minimum fixé par la loi<sup>119</sup>. Ce raisonnement vaut naturellement également pour le juge<sup>120</sup>.

Dans l'hypothèse où la Cour refuserait d'appliquer le parallélisme pour les circonstances atténuantes, deux palliatifs existent. D'une part, il convient de noter que, dans le cadre de son propre contentieux, il a déjà été reconnu que le Conseil d'État peut tenir compte d'éventuelles circonstances atténuantes pour considérer que la décision n'est pas correctement motivée<sup>121</sup>, ce qui rendrait donc inutile, dans ce cas, un constat d'inconstitutionnalité au regard de ce grief. D'autre part, la Cour, à l'instar de ce qu'elle a déjà fait pour le sursis, peut être amenée à proposer une lecture conciliante des normes contrôlées. En matière d'infractions de roulage constatées par les communes, et prenant appui sur les travaux préparatoires, la Cour constate par exemple que la disposition en cause est susceptible de recevoir une autre interprétation, à savoir que pour « la procédure de recours, le législateur entendait permettre au juge de police de juger de la proportionnalité et de la légalité de la sanction infligée, et de la réformer, y compris en diminuant l'amende »<sup>122</sup>.

En revanche, libérée de l'examen du parallélisme des droits procéduraux au sens strict, la Cour peut se montrer plus déférente lorsqu'il s'agit d'un raisonnement classique en égalité et non-discrimination. Ainsi a-t-elle déjà accepté, à l'issue du test de proportionnalité, qu'il soit impossible d'admettre des circonstances atténuantes. Dans une affaire relative à des amendes administratives pour lutter contre la mainmorte à Bruxelles, elle a en effet jugé que : « le montant de l'amende n'est pas déraisonnablement élevé, de sorte que l'ingérence dans le droit au respect des biens occasionnée par la disposition en cause est proportionnée et raisonnablement justifiée. [...] Il en résulte qu'en ce qu'elle ne permet pas au tribunal, statuant en degré d'appel, d'admettre des circonstances atténuantes pour réduire l'amende administrative, la disposition en cause ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution »<sup>123</sup>.

<sup>119</sup> C.C., arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, B.32.2.

<sup>120</sup> C.C., arrêt n° 8/2019 du 23 janvier 2019, B.7. Voy. M. VANDELDE, « Politie rechter kan GAS-parkeerboete verminderen », commentaire sous C.C., arrêt n° 8/2019 du 23 janvier 2019, *Juristenkrant*, 13 février 2019, n° 383, p. 2; G. GEUDENS, « Het Grondwettelijk Hof en de GAS-Wet: naar een algemene wettelijke regeling inzake verzachtende omstandigheden? », *T. Gem.*, 2019, pp. 204-208; M. DECOCK et B. WARNEZ, « De matigingsbevoegdheid van de politierechter bij GAS: (quasi?) parallélisme met strafprocedure », *R.W.*, 2019-2020, pp. 763-775.

<sup>121</sup> C.C., arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, B.40.1.

<sup>122</sup> C.C., arrêt n° 8/2019 du 23 janvier 2019, B.9.

<sup>123</sup> C.C., arrêt n° 159/2016 du 14 décembre 2016, B.8. Voy. N. BERNARD, « Quelles garanties offre pour le justiciable la sanction administrative en matière de logement? », obs. sous C.C., arrêt n° 159/2016 du 14 décembre 2016, *J.L.M.B.*, 2017, pp. 1747-1756; B. COOPMAN, « Leegstandbelasting niet zomaar te billijken met verzachtende omstandigheden », note sous C.C., arrêt n° 159/2016 du 14 décembre 2016, *T.F.R.*, 2017, pp. 236-237; T. VANDROMME, « Brusselse leegstandboete doorstaat opnieuw grondwettigheidstoets », commentaire sous C.C., arrêt n° 159/2016 du 14 décembre 2016, *Juristenkrant*, 25 janvier 2017, n° 342, p. 4.

#### 4. Les garanties de procédure

La qualification pénale ouvre de nombreux horizons protecteurs pour la personne qui fait l'objet de sanctions administratives. En termes de garanties de procédure autres que le sursis et les circonstances atténuantes, on peut s'attendre légitimement à ce que soient particulièrement scrutés les droits de la défense et la présomption d'innocence.

En cette matière, si la Cour constitutionnelle reconnaît leur importance, elle offre au législateur le bénéfice d'un raisonnement plus lâche car plus fonctionnel. Ainsi, le seul contrôle de légalité par le Conseil d'État en matière de sanctions administratives est jugé comme suffisant pour garantir un certain nombre de principes généraux du droit, en particulier les principes de bonne administration<sup>124</sup>. En revanche, la Cour a jugé dans un arrêt récent que la « restriction du pouvoir d'annulation du Collège de maintien et l'immunisation corrélative d'une sanction infligée illégalement par l'administration portent atteinte aux garanties juridiques auxquelles un contrevenant peut prétendre, en particulier aux droits de la défense »<sup>125</sup>.

Dans un arrêt relatif aux normes de bruit pour le survol de Bruxelles, la Cour a estimé que le simple fait de permettre au justiciable de démontrer qu'aucune négligence n'a été commise, combiné à l'invocation des différentes causes de justification du droit pénal, garantissait à suffisance le respect du principe de la présomption d'innocence<sup>126</sup>. De même, la Cour tire de la jurisprudence européenne le principe que les présomptions légales (pour autant qu'elles soient réfragables<sup>127</sup>) ne sont en règle pas contraires à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>128</sup>.

<sup>124</sup> C.C., arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, B.35.

<sup>125</sup> C.C., arrêt n° 59/2023 du 11 avril 2023, B.21.2. Voy. M. MEULEBROUCK et L. VAN DEN EYNDE, « Grondwettelijk Hof vernietigt attentieplicht en relativiteitseis bij Raad voor Vergunningsbetwistingen en Handhavingscollege », commentaire sous C.C., arrêt n° 59/2023 du 11 avril 2023, *Juristenkrant*, 26 avril 2023, n° 468, pp. 6 et 8; M. MEULEBROUCK et L. VAN DEN EYNDE, « Grenzen van het bestuursprocesrecht. Grondwettelijk Hof vernietigt de relativiteitseis en de attentieplicht », note sous C.C., arrêt n° 59/2023 du 11 avril 2023, *R. W.*, 2023-2024, pp. 744-750; A. MAES, « Grondwettelijk Hof verwijst "relativiteitseis" en "attentieplicht" naar de prullenmand », commentaire sous C.C., arrêt n° 59/2023 du 11 avril 2023, *T.O.O.*, 2023, pp. 147-150; P. LEFRANC, « De Vlaamse decreetgever trekt burgers tegen hun wil af van de Vlaamse bestuursrechtters die de decreten hun toekennen », *T.M.R.*, 2023, pp. 396-404; B. CREEMERS, « Decretale verankering principes van behoorlijk burgerschap: processie van Echternach? », note sous C.C., arrêt n° 59/2023 du 11 avril 2023, *T.R. O.S.*, 2023, n° 109, pp. 78-85.

<sup>126</sup> C.C., arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, B.12.2. à B.12.4.

<sup>127</sup> C.C., arrêt n° 16/2017 du 9 février 2017, B.12.2. Voy. G. GEUDENS, « Grondwettelijk Hof verduidelijkt aansprakelijkheid nummerplaatouder in GAS-wet », commentaire sous C.C., arrêt n° 16/2017 du 9 février 2017, *Juristenkrant*, 8 mars 2017, n° 345, p. 2.

<sup>128</sup> C.C., arrêt n° 16/2017 du 9 février 2017, B.10.; voy. Cour eur. D.H., arrêt *Salabiaku c. France*, 7 octobre 1988, § 28; Cour eur. D.H., arrêt *Telfner c. France*, 20 mars 2001, § 16. Elles doivent toutefois être raisonnablement proportionnées au but légitime poursuivi (Cour eur. D.H., arrêt *Janosevic c. Suède*, 23 juillet 2002, § 101; Cour eur. D.H., arrêt *Västberga Taxi Aktiebolag en Vilic c. Suède*, 23 juillet 2002, § 113), en prenant en compte la gravité de l'enjeu et en préservant les droits de la défense (Cour eur. D.H., arrêt *Anghel c. Roumanie*, 4 octobre 2007, § 62).

## 5. Autres droits et exclusions

Il existe une série d'autres principes et droits procéduraux plus anecdotiques que la Cour constitutionnelle a pu attacher à la qualification pénale des sanctions administratives. À titre d'exemple, dans l'arrêt n° 47/2013 du 28 mars 2013, la Cour examine si l'imputation à des unions de mutualités considérées comme tiers d'une sanction, sans pouvoir démontrer l'absence de culpabilité dans le chef de celles-ci, viole la protection qu'offre le principe général du droit de la personnalité de la peine. La compatibilité ne sera concédée qu'au prix d'une interprétation conciliante en vertu de laquelle seule l'hypothèse de collaboration avec ledit tiers est visée<sup>129</sup>. Un autre principe, celui de la rétroactivité de la loi pénale la plus douce, est également lié au caractère pénal au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, en l'occurrence son article 7, et il appartient, selon la Cour, au juge du fond d'examiner si ce principe est méconnu ou non<sup>130</sup>.

Par ailleurs, en dépit des développements ci-avant, tous les droits et garanties procéduraux ne sont pas transposés tels quels aux sanctions administratives. Il s'agit plutôt d'un « quasi »-parallélisme, pour reprendre les mots de Marie DeCock et Brecht Warnez. On pointera trois exemples pour terminer.

Il est désormais de jurisprudence constante que la suspension du prononcé échappe à l'obligation de parallélisme. En effet, puisque « la personne qui fait l'objet d'une sanction administrative alternative [est] censée avoir commis un fait moins grave que celle qui est citée devant le tribunal correctionnel, il est raisonnablement justifié qu'elle ne puisse bénéficier d'une mesure de suspension du prononcé de la condamnation, une telle mesure étant difficilement conciliable avec une procédure qui ne se déroule pas devant une juridiction pénale »<sup>131</sup>.

Parmi les droits pour lesquels le parallélisme n'est pas de mise, on notera également celui de bénéficier du contrôle de légalité visé à l'article 159 de la Constitution, dont sont dépourvus ceux qui font l'objet d'une amende administrative sans passer devant le Conseil d'État ou une juridiction administrative<sup>132</sup>. Il s'agit en effet d'un choix du Constituant à propos duquel la Cour s'estime, de

<sup>129</sup> C.C., arrêt n° 47/2013 du 28 mars 2013, B.5.

<sup>130</sup> C.C., arrêt n° 133/2019 du 10 octobre 2019, B.5 et B.6.

<sup>131</sup> C.C., arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, B.29.2. La Cour explicite ensuite cette nature pénale comme suit : « La suspension du prononcé vise essentiellement à éviter des effets qui s'attachent aux condamnations pénales : elle est inscrite au casier judiciaire central (art. 590, 2°, du Code d'instruction criminelle) mais elle ne figure ni parmi les informations enregistrées dans le casier judiciaire auxquelles peuvent accéder certaines administrations publiques (art. 594, 3°, du même Code), ni parmi celles qui sont inscrites sur l'extrait du casier judiciaire délivré, à sa demande, à la personne concernée (art. 595, 1°, du même Code) ; la loi permet de demander que la suspension ne soit pas prononcée en audience publique (art. 4 et 5, § 2, de la loi du 29 juin 1964) » (*ibid.*). Voy. également C.A., arrêt n° 105/2004 du 16 juin 2004 ; C.C., arrêt n° 42/2009 du 11 mars 2009 ; C.C., arrêt n° 13/2013 du 21 février 2013 ; C.C., arrêt n° 112/2014 du 17 juillet 2014 ; C.C., arrêt n° 36/2021 du 4 mars 2021, B.38.2.

<sup>132</sup> C.C., arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, B.14.

jurisprudence constante, incompétente<sup>133</sup>. De la même façon, le double degré de juridiction n'en fait pas partie, d'autant plus que la possibilité former un pourvoi en cassation peut parfois déjà exister<sup>134</sup>.

Enfin, dans l'arrêt récent relatif aux amendes administratives à la S.N.C.B., déjà cité, la Cour a pris en compte à la fois la faible importance des infractions et dans le même temps le souhait de lutter contre ce phénomène en sanctionnant directement la première répétition de l'infraction, pour juger que « le législateur a raisonnablement pu estimer qu'il n'était pas nécessaire d'imposer à l'agent sanctionnateur d'attendre l'expiration du délai du recours dirigé contre la décision relative à la première infraction ou, le cas échéant, le terme de la procédure contentieuse, laquelle pourrait s'étendre sur plusieurs années, avant d'infliger une amende majorée »<sup>135</sup>.

## Conclusion

Ce tour d'horizon d'un quart de siècle de jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière de sanctions administratives est à la fois large et étriqué. Large, parce qu'il brosse le tableau d'un mouvement de fond marqué par l'individualisation des peines, en permettant au lecteur de l'apprécier dans le langage propre à la Cour, dont les citations sont légion. Étriqué toutefois, car une telle vue d'ensemble ne peut qu'assécher les enjeux et problématiques propres à chaque domaine du droit, chaque conduit normatif, qui se retrouve devant les douze juges à un moment finalement très précis de son parcours, laissant bien souvent dans son sillage plus d'interrogations que de réponses. Que peuvent bien avoir en commun la lutte contre la fraude en matière de T.V.A. et la chasse aux incivilités de rue, ou les centaines de milliers d'euros réclamés aux mauvais élèves du R.G.P.D. et les allocataires sociaux soudainement privés de leurs maigres moyens d'existences? Une chose est certaine, et elle transpire de cette contribution : l'intrication des ordres juridiques, constitutionnel et conventionnel, pénal et administratif, a depuis longtemps dépassé le point de non-retour. Dépassés, aussi, les juristes qui s'accrocheront à l'avenir à l'idée de parois étanches des domaines du droit. Le pénal tient l'administratif, certes, mais devant la Cour constitutionnelle, les droits fondamentaux, dématérialisés ou non, ont fait fi des catégories et se sont insinués par capillarité dans des vaisseaux juridiques que l'on a souvent cru trop fins pour les accueillir.

<sup>133</sup> C.C., arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, B.16. Sur le choix du Constituant, voy. N. BERNARD, « Les choix législatifs du Constituant comme limites formelles au contrôle de la Cour constitutionnelle », *Rev. h. dr. const.*, 2018, pp. 459-482, et N. BERNARD, « La fin du choix du Constituant dans les travaux préparatoires? », obs. sous C.C., arrêt 23 mai 2019, n° 70/2019, *J.T.* 2019, pp. 564-566.

<sup>134</sup> C.C., arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, B.40.5.

<sup>135</sup> C.C., arrêt n° 61/2022 du 5 mai 2022, B.18.