

Céline Deschietere
3^{ième} licence
Année 2006-2007
Faculté de Droit
Université Libre de Bruxelles

**De l'application du principe *non bis in idem* aux sanctions
administratives : l'impossible traduction**

« La loi est ainsi faite. Il n'y a place pour aucune erreur »
Le grand gardien dans *Le Procès* de Franz Kafka

Travail de droit administratif approfondi
Professeur Patrick Goffaux

Introduction

a. Une redéfinition du droit administratif : un droit administratif répressif et englobant

Face à l'émergence et la généralisation des sanctions administratives¹, les arguments de légitimation n'ont pas manqué². Que l'on soit *pro* ou *contra* ce type de sanctions³, l'incontestable réalité de leur mise en œuvre nécessite, à cet égard, l'application d'un régime juridique conforme aux principes d'une « société démocratique »⁴.

Le principe *non bis in idem* « devrait » être une des composantes de ce régime afin de garantir au citoyen sanctionné de ne pas devenir le héros d'un mythe administratif, tel Sisyphe, condamné à un éternel retour de la sanction.

Le caractère désordonné de la répression administrative allié à la multiplication des autorités bénéficiant de cette prérogative rend l'établissement d'un régime commun nécessaire quoique complexe⁵.

b. Position du principe : une consécration propice aux dissonances

Si certaines Constitutions nationales, au sein de l'Union européenne, consacrent le principe *non bis in idem*⁶, tel n'est pas le cas de la Constitution belge. À défaut de

¹ À titre d'exemples, voy. La loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales ; la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football ; l'article L1122-33 §2 du Code wallon de la démocratie locale ; l'article 119bis de la nouvelle loi communale ; à vocation de sanction pénale de substitution, à ce sujet, voy. F.Lagasse, « Amendes administratives, Droits de l'homme et Cour d'arbitrage », *JTT*, 1993, p.181 ; E. Willemart, « la répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales » in *A.P.T.*, 2002, t. 1, p. 4 ; A. Masset, « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexion en droit interne belge », in *Rev. Dr. Liège*, 2005/4, p. 444 ; E. Willemart, « la répression pénale et la répression administrative : de l'autonomie à la subsidiarité ? » in *Le Principe de subsidiarité*, Bruylant, Bruxelles, 2002, p.179 ; D. Yernault, « une administration doit-elle respecter les règles du droit à un procès équitable ? » *A.P.T.*, 4/1995, p. 255 n°18 et suivants ; M.J. Sarot, « la sanction administrative », rapport général du troisième colloque du 19 au 21 octobre 1972, p. 469 et 477, disponible sur internet sur <http://www.juradmin.eu>

² Voy. Par exemple, l'exposé des motifs du projet de loi relatif aux sanctions administratives dans les communes, doc. 2031/1-98/99, p.1 et 2

³ sur la question de légitimité, voy. M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Economica, Paris, 1992 ; E. Willemart, « la répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales » in *A.P.T.*, 2002, t. 1, p.5 ; sur la loi « football » qui se situe entre la police administrative et le *snelrecht* ; A. Coenen, « les sanctions administratives dans les communes », *mouvement communal*, 2001, p. 548 : « ni le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, ni le Constitutionnel français, ni le Conseil d'Etat belge ne rejettent le principe du recours aux sanctions administratives » ; D. Yernault, « Une administration doit-elle respecter les règles du droit à un procès équitable ? », *A. P. T.*, 4/1995, p. 244 citant W.J. Ganshof Van der Meersch : dès qu'une sanction revêt un caractère pénal, le juge judiciaire seul devrait être compétent pour l'infliger ; dans le même sens, Section de législation du Conseil d'Etat ; R. Andersen et P. Nihoul, « chronique de jurisprudence 1994 », *rev. bel. dr. const.*, 1995, p. 189

⁴ A. Masset, « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexion en droit interne belge », in *Rev. Dr. Liège*, 2005/4, p. 446 ; E. Willemart, « la répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales » in *A.P.T.*, 2002, t. 1, p. 6

⁵ En effet, ce pouvoir est attribué « au cas par cas » par des lois qui établissent chacune un régime juridique qui peut différer selon les cas. De plus, ce pouvoir se développe parallèlement à la création d'autorités administratives indépendantes dont le contrôle est nettement assoupli, voy. E. Willemart, « la répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales » in *A.P.T.*, 2002, t. 1, p. 4 et 6 ; D. Yernault, « une administration doit-elle respecter les règles du droit à un procès équitable ? » *A.P.T.*, 4/1995, p. 255, n°19 ; « l'extrême diversité rend malaisée une approche globale de la matière » ; par exemple, l'article 103 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit qui confère le pouvoir de sanctions administratives à la C.B.F.A..

consécration écrite, le principe *non bis in idem* a été reconnu en tant que principe général du droit par notre Haute Juridiction de l'ordre judiciaire en matière pénale⁷. Son champ et ses conditions d'application restent, cependant, sujets à controverse. Nos juridictions internes ne semblent pas avoir appris le latin à la même école.

A cette partition interne, s'ajoute le droit international. Tant les Nations Unies que le Conseil de l'Europe consacrent ce principe. Sa réception en droit interne n'est pas uniforme⁸. De plus, les limites de cette reconnaissance sont sujettes à controverse. Le Conseil de l'Europe a recommandé spécifiquement l'application du principe en ce qui concerne le cumul des sanctions de nature administrative⁹.

Ainsi, tant le droit interne que le droit international reconnaissent l'existence de ce principe mais n'en délimitent pas le strict territoire. Dès lors, les juges se trouvent seuls devant cet ouvrage de géomètre dont dépend le sort de l'administré¹⁰.

c. Lignes directrices du travail

La **section première** s'attachera à délimiter le *champ* de la problématique du principe *non bis in idem* ainsi qu'à montrer les limites de son *interprétation classique*. La **deuxième section** analysera les différentes parties de cet adage, interprétées par notre *jurisprudence interne*. Une partie de cette jurisprudence interne se fait l'écho de la *jurisprudence internationale* qui sera, dès lors, l'objet de la **troisième section**. Nous examinerons les possibilités de mettre fin à cette symphonie dissonante dans une **quatrième section**. Nous concluerons en réponse à l'interprétation classique et à ses limites soulignées ci-après.

⁶ cependant ces consécutions peuvent encore être sujettes à interprétation: pour l'application du principe à un même *acte* : l'article 40 de la Charte des droits et libertés fondamentaux de la **République tchèque** ; article 103 de la Loi fondamentale de **République fédérale d'Allemagne** ; l'article 23 de la Constitution de la **République d'Estonie** ; pour l'application du principe à une même *infraction* : voy. l'article 31 de la Constitution de la **République de Lituanie** ; l'article 39.9 de la Constitution de **Malte** ; l'article 29 de la Constitution de la **République portugaise** ; l'article 31 de la Constitution de la **République de Slovénie** ; l'article 50 de la Constitution de la République Slovaque ; par contre, le cumul des sanctions administratives et pénales a toujours été admis **en France**, voy. M. Heers, « le principe non bis in idem devant le juge administratif français », *Rev. Trim. Dr. H.*, 1996, 35 ; de même **en Finlande**, voy. *L'administration et les personnes privées*, éd. du Conseil de l'Europe, chapitre 4 ; par ailleurs, par contre, **en Espagne** : une personne ne peut être pénalisée deux fois par l'administration sur les mêmes faits sur la base de la même loi et les poursuites pénales suspendent les poursuites administratives, *L'administration et les personnes privées*, éd. du Conseil de l'Europe, chapitre 4

⁷ cass., 27 janvier 1981, *Pas*, 1981, I, 558 ; Cass., 20 février 1991, www.juridat.be ; cass., 5 mai 1992, www.juridat.be, en matière pénale ; sur la question du niveau des P.G.D., voy. P. Martens, « les principes généraux du droit », *Au-delà de la loi*, Anthémis, L.-L.-N, 2006, p. 14 et suiv.

⁸ Est directement applicable en Belgique : le Pacte international relatif aux Droits Civils et Politiques du 16 décembre 1966, article 14.7 : « Nul ne peut être poursuivi ou puni 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 de chaque pays. » ; Ne lie pas la Belgique : le Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, STE n° 117, du 22 novembre 1984, article 4.1 : « Nul ne peut être poursuivi ou puni **pénalement** par les juridictions du même Etat 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 Etat. » ; voy. également la Charte européenne des droits fondamentaux, article 50.

⁹ recommandation R91 du 13 février 1991, principe 3, *A.P.T.*, 4/1995, p. 295

¹⁰ qui n'est pas plus favorable que celui du condamné au pénal, voy. E. Willemart, « la répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales » in *A.P.T.*, 2002, t. 1, p.5

Section I : Développement d'un système para-pénal, l'objet des dissonances

a. Hors champ

L'adage porte sur le non-cumul des poursuites et des condamnations. Il peut aussi être garanti *en amont*, c'est-à-dire en interdisant la double incrimination ou la double poursuite dans la loi¹¹. Il a été souligné que, dans certains cas, le principe de l'exclusion de la double incrimination vide le principe de la répression administrative de sa substance¹².

Si la loi exclut *a priori* le cumul des poursuites, aucun recours à l'adage *non bis in idem* ne sera nécessaire. Cette exclusion n'inclut cependant pas le cas du concours idéal d'infractions¹³. Cette application du principe de subsidiarité¹⁴ est de plus en plus conseillée par la Section de législation du Conseil d'Etat¹⁵. Le législateur prend acte de ces recommandations mais le résultat ne répond toutefois pas toujours aux attentes de sécurité juridique¹⁶.

Par ailleurs, le principe du cumul n'a jamais été remis en cause en ce qui concerne le cumul des condamnations pénales *et* disciplinaires¹⁷.

¹¹ A. Coenen, *art. cit.*, p. 549 : mise en place d'un mécanisme en cascade pour les sanctions pénales supérieures et les sanctions administratives communales par exemple ; E. Willemart, « la répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales » in *A.P.T.*, 2002, t. 1, p.10

¹² tel a été le cas pour les sanctions administratives communales avant la rectification partielle légale, voy. A. Masset, « les sanctions administratives dans les communes » in *A.P.T.*, t. 1, 2002, p. 13 et suiv.

¹³ L'exclusion légale de la double poursuite est prévue en ce qui concerne le cumul d'une sanction administrative avec une sanction pénale pour la sécurité des matches de football, les infractions aux lois sociales et aux règlements communaux ; pour les sanctions administratives communales, la circulaire du 3 janvier 2005, OOP 30bis concernant la mise en oeuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale prévoit :

II.1.3. L'interdiction de la double incrimination (sauf les exceptions visées par la loi)

11. Il faut souligner que le règlement ne peut viser que des comportements qui ne sont pas encore en tant que tels sanctionnés par l'application d'une autre norme.

La loi interdit la double incrimination. Lorsque le législateur fédéral ou régional a déjà prévu une sanction pour un comportement déterminé, la commune n'est alors plus compétente pour prévoir une sanction administrative pour ce même comportement ni pour l'infliger.

A cet égard, il convient de relever que c'est à tort que des règlements de police actuels de différentes communes sanctionnent des comportements déjà sanctionnés par des normes plus élevées. A l'occasion des modifications à leurs règlements de police, les communes sont invitées à y remédier ou à préciser ces comportements.

12. Rien n'empêche cependant de prévoir des sanctions administratives pour un comportement différemment qualifié. Il ne s'agirait plus alors d'un cas de double incrimination mais d'un concours d'infraction. Certains comportements peuvent constituer une infraction tant du point de vue pénal que du point de vue administratif ; voy. E. Willemart, « la répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales » in *A.P.T.*, 2002, t. 1, p.10

¹⁴ entre administratif et pénal

¹⁵ Avis de la Section de législation du Conseil d'Etat : Doc. Parl. 2031/1-98/99, p. 17 et 20 ; Doc. Parl. 50, 2366/001, 2367/001, p. 20 ; Doc. Parl. 50, 1842/001, 1843/001, p. 252 ; E. Willemart, *art. cit.*, in *Le principe de subsidiarité*, p. 183 ; E. Willemart, « la répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales » in *A.P.T.*, 2002, t. 1, p.9

¹⁶ Voy. par ex. pour le cas des sanctions administratives communales, A. Masset, « les sanctions administratives dans les communes » in *A.P.T.*, t. 1, 2002, p.13 et 15 ; la circulaire du 3 janvier 2005, OOP 30bis précitée sur la possibilité d'incriminer au niveau communal un fait autrement qualifié déjà incriminé à un autre niveau.

¹⁷ Concernant les difficultés que pourront présenter ce cumul, voy. E. Van Nuffel, « l'infraction pénale de l'agent public et sa sanction disciplinaire : l'autonomie de l'action disciplinaire et l'incidence de la décision du juge pénal », in *A.P.T.*, 2005, p.51 et suiv. ; concernant l'acceptation du cumul, voy. discours du Procureur Général à l'audience de rentrée 2000 « Le contrôle de légalité exercé par la Cour de cassation sur la justice disciplinaire au sein des ordres professionnels », p.20 ; le droit punitif administratif a fait ses débuts en matière disciplinaire, ce qui expliquerait peut-être la difficulté jurisprudentielle à reconnaître l'application du *non bis in idem* à cette partie du droit administratif qui, aujourd'hui, s'adresse pourtant à des personnes n'ayant aucun lien avec l'administration

b. L'interprétation classique

L'interprétation traditionnelle du principe signifie que l'on ne peut infliger *deux sanctions de même nature* « *et* » à l'intérieur d'un même ordre¹⁸. Cependant cette traduction rudimentaire se heurte à la mise en œuvre du principe face au développement d'un système para-pénal¹⁹ :

- Que revêt la notion de *sanction* au sens du *non bis*? Pour l'application du principe, doit-on en déterminer la *nature*? Si tel est le cas, de quelle manière?
- S'agit-il des conditions cumulatives : du même ordre *et* de même nature? Ou, dès lors qu'il s'agit de sanctions *de même nature*, le cumul s'en trouve-t-il interdit?
- Doit-on s'attacher concernant le *in idem* au fait générateur de l'infraction²⁰ ou à sa qualification juridique²¹?

L'application de ce principe semble être coincé dans l'intersection du droit pénal et du droit administratif que constitue la légalisation des sanctions administratives cumulées avec le système répressif classique.

(ni contractuel ni statutaire).

¹⁸ J. Put, « Bis, sed non idem », *R.W.*, 2001-2002, p. 937, n°4 : « De klassieke stelling houdt in dat het non bis in idem-beginsel specifiek van toepassing is op sancties van dezelfde aard en binnen dezelfde rechtsorde », cependant voy. Cass, 22 octobre 1990, www.juridat.be: « Attendu que l'arrêt qui écarte l'application de l'article 194 pour ne retenir que la sanction prévue par l'article 196 au seul motif que (...) les deux dispositions précitées **"visent le même fait"**, ne justifie pas légalement sa décision ».

¹⁹ A. Coenen, « les sanctions administratives dans les communes », *mouvement communal*, 2001, p.543 :

« système punitif administratif » en Belgique.

²⁰ Ainsi que le consacrent certaines Constitutions, en employant le mot « acte » malencontreusement traduit

²¹ Ainsi que d'autres Constitutions le prévoient

Section II : Leçons de latin au sein des nos juridictions internes

a. Diversité des saisines versus uniformité de jurisprudence

Une des conséquences de l'extension du champ d'application des sanctions administratives²² est la diversité des saisines à propos de leurs conditions d'application. Tant la *Cour de cassation*²³ que le *Conseil d'Etat*, section administration²⁴, y sont confrontés, de même la *Cour d'arbitrage*. Les plus Hautes Juridictions du pays s'affrontent dans la difficile question des sanctions administratives. Cette diversification des saisines n'est pas propice à l'aboutissement d'une version latine sécurisante du principe *non bis in idem*.

b. Les partitions du Conseil d'Etat

o Du côté de la section d'administration...

i. La double incrimination et le cumul légal des sanctions

Le principe ne s'applique pas au niveau de l'*incrimination*. Le législateur peut prévoir des sanctions, « éventuellement de natures différentes, en cas de non-respect d'obligations qu'il prescrit²⁵ ».

De plus, le cumul *légal* de sanctions en vue de finalités *différentes* et de manière justifiée ne viole pas le principe *non bis in idem*²⁶. Le principe, selon cette position, n'est un principe général de droit à valeur *tout au plus* législative, auquel la loi peut déroger. Se pose ainsi la question de sa consécration par une norme ou une jurisprudence supérieures²⁷.

ii. *Non bis*

L'application du principe a été *affirmée* en matière disciplinaire dès lors qu'il s'agit de *deux sanctions*²⁸ *disciplinaires*²⁹ *définitives*³⁰, c'est-à-dire du même ordre.

²² E. Willemart, « La répression pénale et la répression administrative : de l'autonomie à la subsidiarité ? », in *Le principe de subsidiarité*, 2002, éd. Bruylant, Bruxelles, p.179 et de la même auteure : « la répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales » in *A.P.T.*, 2002, t. 1, p. 4

²³ dans les contentieux fiscal, communal, social, disciplinaire et pénal

²⁴ notamment dans le contentieux disciplinaire et communal ainsi que la section législation dans le contrôle *a priori* des normes à venir

²⁵ Conseil d'Etat, SPRL Biorim, 58.752, 22 mars 1996 : het beginsel "non bis in idem" de wetgever niet verbiedt te voorzien in verscheidene straffen, eventueel van verschillende aard, in geval van niet-nakoming van de verplichtingen die hij voorschrijft.

²⁶ CE, Laemont, 62.727 du 25 octobre 1996, p.5 et 75.878 du 23 septembre 1998, p.4 ; dans le même sens, CA, 14 octobre 1997, 59/97: le fait que certains fonctionnaires puissent en vertu de la loi être sanctionnés deux fois et d'autres non ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

²⁷ CE, Defalque, 105.838 du 24 avril 2002, p. 28 : la thèse du requérant selon laquelle la loi (du 14 juillet 1994) viole le principe *non bis in idem*, thèse à laquelle la partie adverse répond (p.29) que le principe ne permet au juge de se dispenser d'appliquer la loi. Le requérant réplique que le principe appartient aux garanties essentielles d'un Etat démocratique. Cependant le CE décidera (p. 31) que *considérant que le requérant n'établit pas que le principe général de droit "Non bis in idem" aurait une autorité supérieure à celle de la loi et qu'il obligerait, dès lors, le juge à refuser l'application de l'article 157 de la loi coordonnée le 14 juillet 1994, précitée, dans l'hypothèse où il y apparaîtrait contraire; que le moyen n'est pas fondé en sa troisième branche.*

²⁸ Et non au cumul d'une sanction administrative avec une mesure administrative, CE, Lisbet, 14.485, 4 décembre 1970 ; CE, 11 juin 2001, X c. la Poste, 96.307, *A.P.T.*, 2001, liv.7, p.150 ; Aussi: CE, Vanbergen, 161.253 du 11 juillet 2006 p.13: *Considérant, prima facie, que le principe "non bis in idem" selon lequel nul ne peut être puni deux fois pour les mêmes faits, s'applique en matière pénale et disciplinaire, ce qui n'est pas le cas de l'adoption*

Par contre, ce principe ne s'applique pas pour des sanctions *d'ordres différents* prononcées pour des mêmes faits³¹. Cependant, les sanctions administratives à caractère répressif se verront appliquer les principes du droit pénal dont le principe *non bis in idem*³². Le caractère répressif semble donc être une condition nécessaire mais suffisante pour l'application du principe à des sanctions d'ordres différents³³.

iii. *In idem*

Des mêmes faits, quelle que soit leur qualification juridique, ne peuvent donner lieu à deux sanctions du même ordre³⁴. L'application de sanctions pour *des faits différents* n'est pas constitutive d'une violation du principe *non bis in idem*³⁵.

iv. Traduction du principe

Non bis in idem signifie pour la Section d'administration, *exclusion du cumul de deux sanctions du même ordre ou à caractère répressif pour un même fait*³⁶.

o Du côté de la section de législation...

i. *In idem*

La section de législation se prononce plus spécifiquement à propos du cumul de sanctions administratives et pénales pour un *même comportement* infractionnel³⁷. En effet, si deux sanctions, l'une d'ordre pénal, l'autre d'ordre administratif, peuvent être prononcées, il ne faut pas que ce cumul se base sur une infraction comportant les *mêmes éléments constitutifs*. Plus précisément, le comportement incriminé doit

par un conseil communal d'une motion de méfiance à l'encontre d'un échevin, cette décision étant dépourvue de tout caractère pénal ou disciplinaire; que le moyen n'est pas sérieux. Le principe n'en est pas moins affirmé en matière pénale et disciplinaire. La sanction disciplinaire pouvant être considérée comme une variété de sanction administrative.

²⁹ ou administratives mais toutes les deux *du même ordre*, CE, El Miliani, 87.358 du 18 mai 2000, p.6

³⁰ Et non d'une décision *temporaire*, par exemple un renvoi temporaire, CE, El Miliani, 87.358 du 18 mai 2000, p.6; voy. P. Bouvier, *Éléments de droit administratif*, éd. De Boeck, 2002, p.128

³¹ C.E., arrêt *De Clercq*, n°66.946, du 14 juin 1997 ; C.E., arrêt *Verstraete*, n°57.545, 17 janvier 1996 : *Overwegende dat het algemeen rechtsbeginsel non bis in idem inhoudt dat een zelfde feit niet tweemaal mag worden bestraft met sancties van dezelfde orde*; P. Lefranc, "non bis in idem en verjaring van de tuchtvordering in het gemeentelijk tuchtrecht", *A.J.T.*, 2001-2002, p. 572; E. Willemart, « la répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales » in *A.P.T.*, 2002, t. 1, p.8 ;

³² Conseil d'Etat, SPRL Biorim, 58.752, 22 mars 1996 : « *Overwegende, wat het vierde onderdeel van het middel betreft, dat hoewel het inderdaad zo is dat de algemene beginselen van het strafrecht, waaronder het beginsel "non bis in idem", van toepassing zijn op de straffen die, zelfs als ze uitgesproken worden door administratieve organen, zoals in het onderhavige geval van repressieve aard zijn* ».

³³ J. Jaumotte, « les principes généraux de droit administratif à travers la jurisprudence administrative », in *le Conseil d'Etat de Belgique, cinquante ans après sa création*, Coll. Fac. De Droit, ulb, p. 679 : « le caractère disciplinaire ou assimilé » ; il reste une zone d'ombre concernant l'application du principe en cas de cumul de sanctions administratives à caractère répressif et de sanctions pénales ; voy. E. Willemart, « la répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales » in *A.P.T.*, 2002, t. 1, p.8 : « la situation est moins claire lorsque la sanction administrative est considérée comme pénale ».

³⁴ C.E., *Thomsin*, 13 mars 1992, 38.980, résumé dans *A.P.T.*, 1992, p.66

³⁵ J. Jaumotte, « les principes généraux de droit administratif à travers la jurisprudence administrative », in *le Conseil d'Etat de Belgique, cinquante ans après sa création*, Coll. Fac. De Droit, ulb, p. 679

³⁶ CE, rapport annuel 1998-1999, p.199 : « Ce principe interdit d'infliger plusieurs sanctions disciplinaires à une même personne reconnue coupable d'un même manquement », cependant le Conseil d'Etat fait référence au « même fait » dans la jurisprudence précitée.

³⁷ Doc. Parl. 50, 1842/001, 1843/001, p. 250 : même si, pour certaines infractions, un dol spécial est requis pour être sanctionnées.

pouvoir constituer *deux infractions distinctes*³⁸. Cette position prend appui sur l'interprétation jurisprudentielle internationale et la consécration conventionnelle internationale du principe du non-cumul des peines³⁹.

ii. *Bis*

La section de législation recommande l'exclusion du cumul des sanctions pénales et administratives à caractère répressif⁴⁰. Pour qu'une sanction ait un tel caractère, plusieurs critères sont examinés conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁴¹ et aux textes internationaux⁴². Il a été considéré que, dès lors qu'elles ont un but essentiellement *répressif* et qu'elles s'adressent au *public en général*, les sanctions doivent être considérées comme étant à caractère pénal⁴³.

iii. Conséquences

La section de législation considère également que l'imputation de l'amende administrative sur l'amende pénale ne garantit pas le respect du principe *non bis in idem*. En effet, il faut que le respect du principe se traduise par l'*irrecevabilité* des poursuites ultérieures pour une infraction antérieurement sanctionnée⁴⁴.

iv. Traduction du principe

Le Conseil d'Etat, section législation, traduit le principe en tant qu'*interdiction de deux sanctions à caractère répressif, même d'ordres différents, pour un fait qui ne constitue pas deux infractions distinctes*.

³⁸ Doc. Parl. 50, 1842/001,1843/001, p.252 ; Doc. Parl. 50. 2366/001, p. 21 et 22

³⁹ Doc. Parl. 50, 1842/001,1843/001, p. 251 ; infra.

⁴⁰ Doc. Parl. 50. 2366/001, p. 20 ; E. Willemart, « la répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales » in *A.P.T.*, 2002, t. 1, p.8

⁴¹ C.E.D.H. arrêt Engels, 8 juin 1976, série A n°22 ; C.E.D.H., arrêt Lutz, 25 août 1987, ; A. De Nauw, *les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, éd. Mys&Breesch, p. 59 : la faible gravité de la sanction ne lui enlève pas son caractère répressif ; L. Van Rompaey, J. Put, noot-Het non bis in idem-beginsel en de cumulatie van administratieve en strafsancities, *R.W.*, 1999-2000 ; p.650 : Uit de Europese rechtspraak kan immers worden afgeleid dat wanneer een maatregel in het intern recht als administratief wordt gekwalificeerd, de toepassing van het art. 6 E.V.R.M. afhankelijk is van de aard van de norm en de aard en de zwaarte van de sanctie.

⁴² S. Van Drooghenbroeck, « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexion sur la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Rev. Dr. Liège*, 2005/4, p. 481

⁴³ Doc. Parl. 2031/1-98/99, p. 15 ; E. Willemart, « la répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales » in *A.P.T.*, 2002, t. 1, p.9 ; pour un résumé de ces critères, voy. également le pourvoi en cassation de l'ONSS en sa deuxième branche avant décision de la Cour de cassation du 14 mars 2005, www.cass.be « Pour décider si une sanction administrative constitue une sanction pénale au sens de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il y a lieu de vérifier si elle concerne sans distinction toute la population et non uniquement un groupe déterminé doté d'un statut particulier, si elle prescrit un comportement déterminé et prévoit une sanction en vue de son respect, si elle ne concerne pas seulement une réparation pécuniaire d'un préjudice mais tend essentiellement à sanctionner en vue d'éviter la répétition d'agissements similaires, si elle se fonde sur une norme à caractère général dont le but est à la fois préventif et répressif et si elle est très sévère eu égard à son montant ; si, après examen de tous ces éléments, il apparaît que les aspects répressifs sont prédominants, la sanction administrative doit être considérée comme une sanction pénale au sens de la disposition de droit international mentionnée. »

⁴⁴ Doc. Parl. 50, 1842/001,1843/001, p. 252 ; le Conseil d'Etat suit la position de la Cour européenne des droits de l'homme, S. Van Drooghenbroeck, « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexion sur la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Rev. Dr. Liège*, 2005/4, p. 483

c. La partition de la Cour de cassation

i. La double incrimination

Le législateur peut prévoir pour la *même infraction* des sanctions qui appartiennent à deux ordres différents⁴⁵.

ii. *Bis*

Le cumul de sanctions pour le même fait n'est pas contraire au principe dès lors qu'elles appartiennent à des ordres différents tels que le droit administratif et le droit pénal⁴⁶.

iii. *In idem*

La Cour considère que la double condamnation pour *des faits différents* ne viole pas le principe du non-cumul⁴⁷.

iv. Le caractère pénal des sanctions administratives

La Cour reconnaît qu'une sanction qualifiée d'administrative peut revêtir un caractère pénal⁴⁸. Par contre, la jurisprudence de la Cour ne suit pas la position de la Section de législation du Conseil d'Etat en ce qui concerne les *conséquences* de ce caractère répressif. En effet, tout en reconnaissant l'existence du principe général du droit *non bis in idem*⁴⁹, la Cour exclut son application en ce qui concerne le cumul de sanctions administrative et disciplinaire, *même lorsqu'elles recouvrent toutes les deux un caractère répressif au sens de l'article 14, § 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁵⁰.

⁴⁵ Cass. 24 janvier 2002 : *diverses sanctions pour une seule et même infraction, les unes soumises au droit pénal national, les autres relevant du régime des sanctions administratives* même à caractère répressif; voy. Également rapport annuel 2002-2003, p. 134

⁴⁶ Rapport annuel de la Cour de cassation, 2004, p.187 et 2002-2003, p.129

⁴⁷ Cass., 22 octobre 1990, www.juridat.be, il pourrait s'agir donc de la même position de principe que la section de législation du Conseil d'Etat, si tant est que la notion de faits différents coïncide avec la notion d'infractions distinctes.

⁴⁸ Cass., 25 mai 1999, www.cass.be; rapport annuel 2004 de la Cour de cassation, p.199 ; les critères adoptés sont inspirés de la jurisprudence de la CEDH sous réserve de l'application pour la Cour de cassation du critère de sévérité de la sanction (alors que la CEDH considère que la faible gravité de la sanction ne peut lui enlever son caractère pénal).

⁴⁹ Cass., 22 février 1971, *Pas.*, 1971, I, 569 précité

⁵⁰ Cass., 5 février 1999 (ou au sens de l'article 6 de la C.S.D.L.F.) : *Attendu qu'en vertu du principe général du droit "non bis in idem" et de l'article 14, 7°, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, nul ne peut être poursuivi ou puni 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 chaque pays; Que cette règle ne fait pas obstacle à ce que les autorités belges prévoient des sanctions de diverse nature pour une même infraction, les unes régies par le système répressif national, les autres par le régime de la sanction administrative, même si cette sanction administrative revêt un caractère répressif au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ; Cass., 12 janvier 2001, www.juridat.be; nous n'examinerons pas la jurisprudence concernant l'exclusion du principe dès lors que l'une des « décisions » ne constituent pas une sanction mais une mesure, voy. Cass., 19 mars 2002 ; Cass., 3 mai 1999 et note de Gosseries, JTT, 1999, p. 416 et 483 ; Cass., 13 février 1995, www.juridat.be; cass. 18 février 2002, www.juridat.be; dans le même sens : CE, Lisbet, 4 décembre 1970, précité

Ainsi, la Cour adopte une attitude paradoxale⁵¹. En effet, non seulement elle reconnaît le caractère répressif de certaines sanctions administratives quant à l'application de l'article 6 C.S.D.L.F. qui comprend le droit au procès équitable mais non le principe examiné⁵², mais elle reconnaît également qu'une sanction administrative *sans caractère répressif* peut bénéficier d'un certain nombre de garanties, telle que l'application de la loi la plus douce⁵³.

Par contre, ce n'est pas sa position en ce qui concerne le principe qui nous occupe. Ce paradoxe est d'autant plus grand que la Cour affirme que les deux sanctions ont un caractère répressif, au sens de l'article 6 C.S.D.L.F. et au sens de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ! Si la Cour développait une notion attachée au Pacte différente de la notion pénale attachée à l'article 6 de la Convention européenne, sa jurisprudence serait plus cohérente. Force est de constater qu'il n'en est rien et que la jurisprudence de la Cour suprême de l'ordre judiciaire ne donne aucune justification concrète à cette exclusion du principe.

v. Principe de proportionnalité

Si la Cour ne reconnaît pas l'application du principe en ce qui concerne le cumul de sanctions administratives et pénales, sa récente jurisprudence permet au juge de contrôler le respect d'une proportionnalité entre la sanction administrative et les faits incriminés⁵⁴.

vi. Traduction du principe

Non bis in idem signifie entre les murs de la Cour de cassation *aucun cumul de sanctions du même ordre pour un même fait*.

d. Le diapason de la Cour d'arbitrage ?

o La double incrimination

Elle admet qu'un même comportement puisse être sanctionné administrativement et pénalement *par des législations différentes*, sans que cela relève d'une discrimination en soi⁵⁵. Selon la Cour, il revient au législateur de prescrire des sanctions soit pénales soit administratives selon un choix d'opportunité⁵⁶. La coexistence de ces incriminations est admise. Il appartient au Procureur du Roi de choisir entre la voie pénale et administrative.

⁵¹ A. Masset, « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexions en droit interne belge », in *Rev. Dr. Liège*, 2005/4, p. 463

⁵² et selon les mêmes critères que ceux examinés ci-avant, voy. Cass., 25 mai 1999, *Pas*, I, 307

⁵³ Cass., 14 mars 2005, www.cass.be. Attendu que la sanction prévue par cet article n'est pas une peine au sens de l'article 2, alinéa 2, du Code pénal ; Attendu que cette disposition, de même que les articles 7.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, consacrent **toutefois** le principe général du droit de l'application de la loi nouvelle plus douce ; Rapport annuel de la Cour de cassation, 2005, p.94

⁵⁴ Cass. 24 janvier 2002, www.juridat.be, voy. les conclusions contraires du Ministère public qui considère que ce n'est que dans le cas d'une compétence discrétionnaire que le juge peut examiner l'opportunité de la sanction.

⁵⁵ C.A. 14 juillet 1997, 40/97 et 45/97 ; C.A. 28 mars 2002, 56/2002 ; dans le même sens, CEDH, arrêt Franz Fischer c. Autriche, 29 mai 2001.

⁵⁶ C.A. 14 juillet 1997, 40/97 et 45/97

- Le principe d'égalité et les sanctions administratives de substitution

Selon la jurisprudence de la Cour, une sanction bien que qualifiée d'administrative peut revêtir un caractère pénal si elle a un but de répression pénale⁵⁷. La qualification de sanction administrative par la loi ne peut justifier le non-respect des principes généraux du droit pénal⁵⁸. Il reste à savoir quelles sont les conséquences de cette position en ce qui concerne le principe *non bis in idem*.

En effet, une différence de traitements entre le poursuivi pénalement et le poursuivi administrativement peut exister et sera justifié si cette différence repose sur un fondement objectif et raisonnable⁵⁹. Dès lors que la discrimination sera disproportionnée par rapport au but poursuivi, elle sera inconstitutionnelle⁶⁰.

A cet égard, la Cour considère le principe de proportionnalité de la sanction est d'application. En effet, si le juge pénal peut réduire celle-ci en-dessous du minimum légal, rien ne justifie que le juge de la sanction administrative ne puisse le faire s'il considère que la sanction est disproportionnée par rapport à la gravité des faits⁶¹.

- Le principe *non bis in idem*

Avant la jurisprudence de la Cour examinée ci-après, certains auteurs concluaient que la Cour s'était prononcée en faveur d'un cumul possible des sanctions s'il est organisé par la loi (fiscale en l'occurrence) avec un pouvoir d'appréciation de pleine juridiction du juge⁶². D'autres, sur base d'une jurisprudence antérieure, se prononçaient pour une position d'exclusion du cumul⁶³.

La Cour d'arbitrage s'est, par la suite, prononcée à diverses reprises sur l'application du principe *non bis in idem*⁶⁴. Il s'agissait à chaque fois d'un retrait de permis de

⁵⁷ C.A., 18 novembre 1992, 72/92, p. 8 ; F. Lagasse, « Amendes administratives, droits de l'homme et Cour d'arbitrage », *J.T.T.*, 1993, p. 181 et suiv. ; M. Preumont, « Les principes généraux du droit en matière pénale », in *Au-delà de la loi*, Anthémis, Louvain-la-Neuve, 2006, p.117 ; C.A. 24 février 1999, 22/99 : « Les amendes fiscales prévues à l'article 70, § 2, du Code de la T.V.A. ont pour objet de **prévenir** et de **sanctionner** les infractions commises par tous les redevables, **sans distinction aucune**, qui ne respectent pas les obligations imposées par le Code de la T.V.A. (...) Le caractère répressif de la sanction prédomine » ; dans la lignée de la jurisprudence de la CEDH, arrêt Oztürk du 21 février 1984

⁵⁸ C.A., 18 novembre 1992, 72/92, B.2.2 ; F. Lagasse, « Amendes administratives, droits de l'homme et Cour d'arbitrage », in *J.T.T.*, 1997, p. 354 : cet auteur en conclut que ces principes ont été déclarés applicables aux sanctions administratives de la loi concernée, C.A. 24 février 1999, 22/99, sur questions préjudicielles, qui constate une discrimination entre le sanctionné pénalement et le sanctionné administrativement ; voir également le rapport annuel de la Cour de cassation de 2004 quant à l'autonomie de la qualification européenne de la sanction, p.194

⁵⁹ Tel que l'a décidé la Cour dans l'arrêt précité de 1992, rappelé dans l'arrêt 40/97, B.3.1

⁶⁰ C.A., 14 juillet 1997, 45/97, B.7.2 ; C.A. 24 février 1999, 22/99 sur questions préjudicielles

⁶¹ C.A. 14 juillet 1997, 40/97, B.7.1 ; C.A. 32/99, 17 mars 1999 ; E. Willemart, *art. cit.*, *A. P. T.*, 2002, p. 8 : « le juge doit pouvoir vérifier si la sanction administrative est justifiée en droit et en fait et si elle respecte l'ensemble des dispositions législatives et des principes généraux parmi lesquels le principe de proportionnalité »

⁶² voy. *J.L.M.B.*, 1999, p. 1687

⁶³ P. De Koster, « pouvoir de l'administration et pouvoir judiciaire : l'accroissement du pouvoir de sanction de l'administration en droit social et le rôle résiduaire dévolu *a posteriori* au pouvoir judiciaire », *J.T.T.*, 1999, p.73 sur base de l'arrêt du 18 novembre 1992 or la loi attaquée en l'occurrence établissait une exclusion de la double poursuite.

⁶⁴ C.A., 105/2001 du 13 juillet 2001: B.2.4. Le retrait immédiat du permis de conduire doit être considéré comme une mesure de sécurité temporaire et non comme une sanction pénale. Il n'implique pas une décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (dans le même sens : Cour européenne des droits de l'homme, 28 octobre 1999, Escoubet c. Belgique)(...) B.3. Le retrait du permis de conduire n'est pas une condamnation pénale; il est indépendant d'une

conduire cumulé avec des poursuites devant le tribunal de police. La Cour va considérer qu'il s'agit d'une mesure temporaire de sécurité et non d'une *sanction pénale*. Cette précision nous permet de conclure que, pour la Cour d'arbitrage, à l'instar du Conseil d'Etat, la nature répressive de la sanction est nécessaire mais suffisante.

Nous pensons cependant que le constat de ce qu'il s'agissait d'une *mesure* et non d'une *sanction* suffisait à exclure l'application du principe au retrait de permis, ce qui aurait été plus clair sur le plan juridique. En utilisant le qualificatif pénal, la Cour a peut-être voulu faire œuvre pédagogique et contrer la jurisprudence de la Cour de cassation.

Toujours concernant cette mesure de sécurité, la Cour a cependant considéré que, si elle perdait sa marque de nécessité, lors de sa prorogation par exemple, cette mesure devait pouvoir être soumise à la connaissance d'un juge impartial⁶⁵. Par cette décision, la Cour semble considérer qu'« une mesure » à l'origine peut devenir « une sanction » par la suite, soit par sa prorogation sans nécessité, soit par la longueur du délai⁶⁶. Cependant elle n'affirme, dans ces cas, que l'exigence d'un recours à un juge impartial et non l'application du *non bis in idem*.

e. Synthèse des dissonances sur un même thème *non bis in idem*

- A l'intérieur d'un même ordre (disciplinaire, administratif, pénal)

A l'intérieur d'un même ordre, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation semblent parler la même langue à propos du principe de l'exclusion du cumul. Au sujet de ses conditions d'application, il s'agira de deux sanctions concernant un même fait⁶⁷. Cependant un même comportement est susceptible d'être constitutif de deux infractions distinctes, formant, en droit pénal, un concours idéal d'infractions⁶⁸.

- La répression à travers différents ordres

Le principe *non bis in idem* ne s'applique, en principe, pas au cumul des sanctions émanant d'ordres différents.

Néanmoins, les branches du droit ne sont pas étanches. Les sanctions administratives peuvent avoir une nature pénale, en écho à la jurisprudence européenne. La qualification interne d'administrative ne se base que sur un critère organique⁶⁹. Celui-ci ne peut priver les particuliers du droit à ne pas être sanctionné deux fois. Tant le Conseil d'Etat que la Cour de cassation reconnaissent cette absence d'étanchéité.

Certains ont ainsi distingué les sanctions administratives *civiles*, qui ne se verraient pas appliquer le principe *non bis*, des sanctions administratives *répressives* auxquelles

poursuite pénale. Il ne saurait donc y avoir de violation de la règle *non bis in idem*, dans le même sens, C.A., 156/2004 du 22 septembre 2004, *J.L.M.B.*, 2004, p. 1528; voy. aussi C.A. 24 février 1999, 22/99

⁶⁵ C.A., 22 septembre 2004, 154/2004, *J.L.M.B.*, 2004, p. 1524

⁶⁶ C.A., 22 septembre 2004, 154/2004, B.5.2.

⁶⁷ J. Put, « Bis, sed non idem », *R.W.*, 2001-2002, p.938 n°7

⁶⁸ qui justifiera l'application d'une seule peine, la plus forte conformément à l'article 65 CP.

⁶⁹ D. Yernault, « une administration doit-elle respecter les règles du droit à un procès équitable ? » *A.P.T.*, 4/1995, p. 244 n°2

le principe devrait s'appliquer. Cependant, cette distinction n'est pas aisée à manipuler, même en cas d'application des critères de la jurisprudence de la Cour européenne⁷⁰.

De plus, le Conseil d'Etat, section législation, et la Cour de cassation s'opposent concernant les conséquences à donner au caractère répressif d'une sanction administrative cumulée avec une sanction pénale ou disciplinaire⁷¹. La Cour de cassation adopte une attitude tendant à une application moins étendue du principe.

Le territoire du principe *non bis in idem* en Belgique est donc à l'image de notre système institutionnel : complexe, à géométrie variable et linguistiquement à fleur de peau.

⁷⁰ P. De Koster, « pouvoir de l'administration et pouvoir judiciaire : l'accroissement du pouvoir de sanction de l'administration en droit social et le rôle résiduaire dévolu *a posteriori* au pouvoir judiciaire », *JTT*, 1999, p.71 à 73

⁷¹ rappelons que le cumul de poursuites disciplinaires et pénales n'est pas contesté.

Section III : La jurisprudence internationale, chef de chœur ?

a. La Cour de justice des Communautés européennes

En matière de territorialité de l'autorité de la chose jugée⁷², la Cour de Justice a décidé que l'application du principe est soumise à une triple condition : l'identité des faits⁷³, l'unité des contrevenants et l'unité de l'intérêt juridique protégé⁷⁴.

b. Le dictionnaire latin de la Cour européenne des droits de l'homme

Comme nous l'avons souligné précédemment, la Cour européenne des droits de l'homme analyse la nature de la sanction selon une interprétation autonome⁷⁵. Ainsi, une sanction qualifiée d'administrative en droit interne n'en sera éventuellement pas moins de nature répressive aux yeux de la Cour⁷⁶. En ce qui concerne plus spécifiquement le principe du non-cumul des sanctions, la jurisprudence de la Cour n'oblige en rien la Belgique puisque le protocole qui le consacre n'a pas été ratifié par notre Etat⁷⁷. Cependant les sources qui rendent ce principe applicable en Belgique sont interprétées à la lumière jurisprudentielle de la Cour européenne⁷⁸. Ainsi nous nous exercerons à une brève analyse de celle-ci.

○ *Double incrimination et subsidiarité*

Le principe ne fait pas obstacle, selon la Cour, à ce que le législateur prévoie des sanctions distinctes pour la même infraction⁷⁹. Aucune subsidiarité n'est tirée du principe, laissant le choix aux Etats de mettre en œuvre l'une à l'exclusion de l'autre. Par contre, la réduction de la sanction, prononcée lors de poursuites ultérieures, au *quantum* de la peine, édictée lors d'une première condamnation, est insuffisante pour couvrir le respect du principe⁸⁰. Ainsi que nous l'avons indiqué, la Section de législation du Conseil d'Etat rejoint cette jurisprudence.

⁷² A savoir si une personne condamnée pénalement dans un pays pouvait être poursuivie à nouveau pour les mêmes faits dans un autre pays.

⁷³ dans le contexte du trafic de drogues, voy. C.J.C.E., 9 mars 2006 et C. Guillaen, « l'application du principe non bis in idem au trafic de drogues, analyse de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 9 mars 2006 », *J.T.*, 2007, p.144 et suiv. : notamment p. 147 : rendu sur question préjudicielle posée par la Cour de cassation belge, l'arrêt de la Cour affirme que la notion d'*idem* a une portée strictement factuelle, quelle que soit la qualification juridique ; la Cour de cassation a rendu l'arrêt du 16 mai 2006 en suivant la position de la C.J.C.E.

⁷⁴ C.J.C.E., 7 janvier 2004, Aalborg Portland A/S et autres c. Commission ; S. Van Drooghenbroeck, « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexion sur la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Rev. Dr. Liège*, 2005/4, p 486

⁷⁵ CEDH, 28 octobre 1999, *Escoubet c. Belgique* disponible sur le site <http://www.just.fgov.be> ; S. Van Drooghenbroeck, « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexion sur la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Rev. Dr. Liège*, 2005/4, p.469

⁷⁶ CEDH, 21 février 1984, *Oztürk* ; 25 août 1987, *Lutz*

⁷⁷ E. Willemart, art. cit., *A.P.T.*, 2002, p. 8 ; même si la Belgique a signé le Protocole concerné le 11 mai 2005, aucune ratification n'est encore intervenue.

⁷⁸ voy. supra

⁷⁹ S. Van Drooghenbroeck, « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexion sur la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Rev. Dr. Liège*, 2005/4, p.483

⁸⁰ CEDH, 29 mai 2001, *Fischer c. Autriche*

○ *In idem*

La Cour européenne est plus stricte concernant l'application du principe en sa deuxième partie. *In idem* est traduit par *une même infraction*⁸¹, *constituée des mêmes éléments essentiels*. Un même fait peut dès lors constituer plusieurs infractions sans violation du principe. La Cour conclut qu'en ce cas, on lui appliquera le mécanisme du concours idéal d'infractions⁸².

○ *Bis*

La jurisprudence de la Cour est hésitante concernant les sanctions tombant dans le champ d'application du principe. Selon sa jurisprudence récente, la qualification pénale de la sanction n'est pas déterminante pour l'application du principe du cumul. Il suffit qu'une *identité d'éléments essentiels* composent les infractions administrative et pénale⁸³.

○ *Les critères du caractère répressif*⁸⁴

La jurisprudence interne fait expressément référence au caractère répressif de la sanction tiré de la jurisprudence de la Cour européenne. Ainsi nous examinerons brièvement les critères retenus à Strasbourg.

Le premier critère vérifié est la *qualification* juridique de l'infraction⁸⁵ (de la sanction⁸⁶) dans l'ordre interne. Il s'agit de l'ordre auquel appartient la sanction au sein du droit positif national.

Si le délit ne relève pas du droit pénal interne⁸⁷, seront pris en considération la *nature* de l'infraction⁸⁸ (du comportement réprimé⁸⁹) et le *degré de sévérité* de la sanction⁹⁰.

⁸¹ dans l'arrêt *Gradinger*, il s'agissait d'une même infraction, visée par des dispositions différentes (soit le fait de conduire avec un taux d'alcoolémie trop élevé), dans l'arrêt *Oliviera*, il s'agissait de deux infractions (soit la perte de maîtrise du véhicule et le fait d'avoir causé des lésions corporelles par négligence), voy. l'interprétation conciliante de H. Mock, *Rev. trim. dr. H.*, 1999, p. 632

⁸² voy. CEDH, 30 juillet 1998, *Oliviera c. Suisse* ; l'opinion dissidente qui s'appuie sur sa jurisprudence antérieure *Gradinger* et la note d'observations de H. Mock, *Rev. trim. dr. H.*, 1999, p. 619 et suiv., dans l'arrêt *Gradinger*, la Cour avait souligné les dispositions, le but et la nature différant entre les deux infractions mais avait néanmoins conclu à une violation du principe dès lors que les poursuites se fondaient sur un même comportement alors que dans l'arrêt du 2 juillet 2002, *Göktan c. France* elle consacre, comme dans *Oliviera*, la possibilité de punir deux infractions sur base d'un même fait.

⁸³ CEDH, 29 mai 2001, *Fischer c. Autriche* ; CEDH, 23 octobre 1995, *Gradinger c. Suisse* ; CEDH, 30 juillet 1998, *Oliviera c. Suisse* selon l'interprétation conciliante précitée.

⁸⁴ rapport annuel de la Cour de cassation, 2004, p. 194

⁸⁵ A. Alen, « Naar een betere rechtsbescherming inzake administratieve geldboeten na de koerswijziging van het Hof van cassatie in zijn arresten van 5 februari 1999 » in *R.W.*, 1999-2000, p. 630, n°3, al.2 : «juridische kwalificatie van de overtreding »

⁸⁶ S. Van Drooghenbroeck, « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexion sur la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Rev. Dr. Liège*, 2005/4, p. 469

⁸⁷ contra : C.E.D.H., arrêt W.S. c. Pologne du 15 juin 1999 dans lequel la cour exclut la sanction d'une qualification pénale bien que celle-ci relève de droit pénal polonais qui a donné lieu aux critiques de certains juges qui se basent sur « l'autonomie conceptuelle à sens unique » ; S. Van Drooghenbroeck, « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexion sur la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Rev. Dr. Liège*, 2005/4, p. 471

⁸⁸ A. Alen, « Naar een betere rechtsbescherming inzake administratieve geldboeten na de koerswijziging van het Hof van cassatie in zijn arresten van 5 februari 1999 » in *R.W.*, 1999-2000, p. 630, n°3, al.2 : « de aard van de overtreding »

⁸⁹ S. Van Drooghenbroeck, « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexion sur la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Rev. Dr. Liège*, 2005/4, p. 469

Ces critères alternatifs strasbourgeois ne semblent pas définir nettement le contour pénal des sanctions⁹¹. Néanmoins, le caractère *choquant* du comportement dans la conscience collective paraît être un critère discriminant⁹². En effet, si le but de la sanction est réparateur, elle revêtira un caractère civil alors que si l'objectif est en même temps répressif et préventif d'une récidive, le caractère pénal sera incontestable.

Il est à noter que la Cour européenne a analysé le retrait de permis de conduire et en a conclu qu'il constituait une mesure de sécurité⁹³. Nous avons noté que la Cour d'arbitrage s'était fait l'écho de cette jurisprudence, excluant ainsi l'application du principe *non bis in idem*.

- *Le principe de proportionnalité*

La Cour a estimé que le juge devait pouvoir connaître de la proportionnalité de la sanction par rapport au fait incriminé⁹⁴. Plus largement, sa jurisprudence consacre l'obligation d'une proportionnalité des incriminations et des peines déduite de l'article 3 de la Convention⁹⁵.

⁹⁰ CEDH, 1 février 2005, *Ziliberberg c. Moldavie*

⁹¹ S. Van Drooghenbroeck, « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexion sur la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Rev. Dr. Liège*, 2005/4, p.470

⁹² P. De Koster, « pouvoir de l'administration et pouvoir judiciaire : l'accroissement du pouvoir de sanction de l'administration en droit social et le rôle résiduaire dévolu *a posteriori* au pouvoir judiciaire », *JTT*, 1999, p.73 : « qui heurte la conscience collective »

⁹³ CEDH, 28 octobre 1999, précité : « comme une mesure préventive de sécurité routière qui vise à retirer provisoirement de la voie publique un conducteur qui semble présenter un danger potentiel pour les autres usagers. Il doit être mis en parallèle avec la procédure d'octroi du permis, dont le caractère administratif est indubitable et qui vise à s'assurer qu'une personne réunit les capacités et qualifications nécessaires pour circuler sur la voie publique. Le retrait immédiat s'analyse en une mesure de prudence dont le caractère d'urgence justifie son application immédiate et dans laquelle ne transparaît pas le but de punir. La mesure de retrait se distingue de la déchéance du permis de conduire, prononcée dans le cadre et à l'issue d'une accusation en matière pénale par les juridictions répressives. »

⁹⁴ S. Van Drooghenbroeck, « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexion sur la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Rev. Dr. Liège*, 2005/4, p.477 et CEDH, 4 mars 2004, *Sylvester's Horeca Service c. Belgique*, recours après la décision du 5 février 1999 de la Cour de cassation, précitée.

⁹⁵ CEDH, 29 mai 2001, *Sawoniuk c. Royaume Uni*

Section IV : Propositions de coda sur le thème d'une symphonie inachevée

Suite à cet aperçu de dissonances jurisprudentielles, nous allons examiner les possibilités d'y mettre fin. Tous les mécanismes proposés appartiennent, dans une certaine mesure, à notre ordre juridique interne.

a. La hiérarchie des normes, une solution d'autorité

Si la jurisprudence de la Cour européenne ne lie pas la Belgique sur la matière qui nous occupe, ses décisions concernant le *caractère pénal* de la sanction administrative doivent, au contraire, être respectées par les autorités belges⁹⁶. Ainsi, nous pourrions considérer que cette obligation, combinée avec l'obligation de la Belgique de respecter le Pacte des droits civils et politiques, a pour effet de rendre le principe non seulement directement applicable mais également *applicable dans les termes de la jurisprudence de la Cour européenne*.

Selon cette position, le juge devra écarter toute disposition de droit interne qui contrarie cette règle supérieure dès qu'il s'agit d'une sanction qui entre dans le champ pénal consacré par la Cour européenne des droits de l'homme⁹⁷. Force est de constater que, si la Cour de cassation a consacré le caractère pénal de la sanction en se basant indifféremment sur le Pacte comme sur le Protocole⁹⁸, notre Haute Juridiction judiciaire est en complète contradiction avec cette position. Nous pensons cependant qu'une attitude cohérente serait d'accepter toutes les conséquences de sa propre jurisprudence.

b. Recherche d'une autre technique de composition, le principe de proportionnalité

Au-delà de cette hiérarchie des normes, le principe *non bis in idem* semble toutefois être d'une application délicate dès lors que nos Cours ne s'accordent pas sur le territoire qui lui est dévolu. Face à ces divergences, le principe de proportionnalité se présente comme un moyen adéquat de contrôler le cumul disproportionné des sanctions administratives et d'un autre ordre⁹⁹. L'administration est soumise à ce principe, la sanction administrative étant un acte administratif¹⁰⁰.

Ce principe présente un caractère plus souple que le non-cumul *stricto sensu*. Nous avons cependant conscience que le Conseil d'Etat et la Cour européenne considèrent que l'*irrecevabilité des poursuites* est seule apte à rencontrer les exigences du

⁹⁶ par le biais de l'article 6 de la C.E.D.H.

⁹⁷ Cass, 27 mai 1971, *Le Ski*

⁹⁸ voy. supra

⁹⁹ A. Coenen, *art. cit.*, p. 547, n°26 ; cependant voy. la jurisprudence de la Cour de cassation qui dénie ce principe en matière pénale, M. Preumont, *art. cit.*, *Au-delà de la loi*, p. 122 et en droit administratif et public, sa reconnaissance n'est pas absolue, voy. A. Bossuyt, « les principes généraux du droit en droit administratif et droit public, dans la jurisprudence de la Cour de cassation, *Au-delà de la loi, op. cit.*, p. 169

¹⁰⁰ E. Willemart, « la répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales » in *A.P.T.*, 2002, t. 1, p.7, le principe de proportionnalité et du raisonnable suppose un pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'administration et non une compétence liée dans l'application et la détermination de la sanction.

principe *non bis in idem*. Cette interprétation du principe le rattache à l'*autorité de la chose jugée*¹⁰¹.

Toutefois, concernant la proportionnalité, le Conseil d'Etat pourra annuler un acte présentant une erreur manifeste d'appréciation. Il appartiendra également au juge judiciaire, le cas échéant, d'apprécier l'existence d'une disproportion¹⁰². La Cour de cassation a reconnu un certain pouvoir d'appréciation au juge du fond quant à la mesure de la sanction par rapport aux condamnations antérieures¹⁰³. Un terrain d'entente que les justiciables ne négligeront probablement pas à l'avenir...

c. Les critères d'application du principe *non bis in idem* pour le cumul de sanctions administratives et pénales

A côté du recours au principe de proportionnalité, nous pensons cependant que l'application du principe *non bis in idem* doit être appréciée à la lumière de la volonté du législateur. En effet, en consacrant les sanctions administratives dans certains domaines, la loi poursuit des objectifs qui peuvent être le fondement de deux catégories de sanctions.

La première catégorie comportera toutes les sanctions administratives pour lesquelles le législateur, lors de l'adoption, a spécifiquement marqué leur caractère *substitutif* à la sanction pénale. Le principe de subsidiarité permettra de ne pas cumuler des poursuites *ayant le même objectif répressif*. Afin de savoir si tel est le cas, l'examen des travaux préparatoires pourra être éclairant. De même, dès lors que les infractions visées revêtent *les mêmes éléments essentiels*¹⁰⁴, le cumul tombera dans le champ d'application du principe *non bis in idem*.

Par contre, la deuxième catégorie ne sera pas soumise à l'exclusion du cumul puisque les sanctions administratives auront, en ce cas, une existence propre en vue d'objectifs différant de ceux de la sanction pénale. En ce cas, la loi pourrait néanmoins prévoir un mécanisme tel que le connaît le droit pénal, à savoir le concours idéal d'infractions dans lequel la peine la plus forte absorbe toutes les autres, mécanisme qui serait appliqué en cas de double poursuite et, selon les cas, par l'administration ou le juge pénal¹⁰⁵.

Ainsi, le caractère répressif ou non de la sanction administrative ne sera plus examiné en tant que tel. Il y sera préféré l'identité d'infractions dans leurs éléments essentiels, plus facile à déterminer et garante d'une protection de l'administré face à l'éternel retour.

¹⁰¹ P. Pasternan, « L'application de l'adage *non bis in idem* en matière de sécurité sociale et particulièrement d'assurance-chômage », *Chr. D.S.-Soc.Kron.*, 1990, p. 317 et « A propos de l'adage *non bis in idem* . Du bon usage des maximes. », *Chr. D.S.-Soc.Kron.*, 1994, p.455

¹⁰² conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, voy. *supra*

¹⁰³ voir jurisprudence précitée

¹⁰⁴ *supra*, voy. la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : répression de la conduite en état d'ébriété, etc.

¹⁰⁵ Il est important de noter que certains considèrent que ce mécanisme est absorbé par le principe *non bis in idem* en droit pénal, voy. P. Pasternan, « L'application de l'adage *non bis in idem* en matière de sécurité sociale et particulièrement d'assurance-chômage », *Chr. D.S.-Soc.Kron.*, 1990, p. 317 , auteur pour qui les sanctions administratives ayant les caractères essentiels de la peine devraient se voir appliquer le mécanisme du concours ; du même auteur, voy. « A propos de l'adage *non bis in idem* . Du bon usage des maximes. », *Chr. D.S.-Soc.Kron.*, 1994, p.455

d. Contrôles *a priori* et *a posteriori*

Au-delà de ces propositions, le contrôle *a priori* de la loi effectué par la Section de législation du Conseil d'Etat, ainsi que celui *a posteriori* de la Cour d'arbitrage, pourront continuer à délimiter le territoire de la sanction administrative. Ces mécanismes sont la garantie de ce que le législateur ne soit (trop) tenté de glisser du droit pénal au droit administratif répressif.

Cependant, rien n'empêche le pouvoir législatif de tous les niveaux de développer ce système para-pénal dès lors que la nature « véritable » de la sanction n'a pas été reconnue en tant que critère de répartition de compétences de droit pénal et, par conséquence, entre les Régions, les Communautés et le Pouvoir fédéral¹⁰⁶.

Certaines lois qui prévoient des poursuites administratives pourraient faire l'objet d'un recours devant la Cour d'arbitrage. Par le biais de la violation du principe d'égalité, ces lois pourraient être sanctionnées par la Cour si, d'une part, les sanctions ont un caractère répressif¹⁰⁷ et si, d'autre part, la législation consacre également des poursuites pénales sans prévoir un mécanisme d'exclusion¹⁰⁸. Il en sera de même dès lors que les faits infractionnels peuvent être également poursuivis sur base du Code pénal.

L'article 12 al. 2 de la Constitution pourrait également être invoqué. En effet, le principe du non-cumul pourrait être compris dans « la forme que la loi prescrit » aux poursuites.

¹⁰⁶ voy. supra et D. Yernault, « une administration doit-elle respecter les règles du droit à un procès équitable ? » *A.P.T.*, 4/1995, p.256, n°19bis ; E. Willemart, « la répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales » in *A.P.T.*, 2002, t. 1, p.5, nous pourrions cependant considérer que la Constitution en son article 12 prévoit que nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi (*nulla poene sine lege*), la loi pouvant être considérée, au regard de la répartition de compétences, uniquement fédérale, même s'il s'agit d'un article adopté avant la fédéralisation de l'Etat belge.

¹⁰⁷ selon l'interprétation donnée aux arrêts de la Cour, voy. supra

¹⁰⁸ tel est le cas de la législation fiscale, voy. D. Yernault, « une administration doit-elle respecter les règles du droit à un procès équitable ? » *A.P.T.*, 4/1995, p.259, n°21

Conclusion

La nature de la sanction administrative, indépendamment de son appartenance à une branche juridique, constitue un critère d'application du principe. Elle sera examinée au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Nous avons souligné les limites que ce moyen présentait et dans quelle mesure les éléments essentiels de l'infraction devaient lui être préférés.

Concernant l'application du principe à des sanctions de différents ordres, quelle qu'en soit la nature, la jurisprudence interne est divergente. Nous avons néanmoins mis en exergue la prééminence du droit international directement applicable dès lors qu'il s'agit de sanctions de nature répressive au sens dudit droit.

Tant les textes que la jurisprudence s'opposent à savoir s'il faut appliquer le principe au « fait » infractionnel ou à l'infraction. Nous pensons que le principe devrait s'appliquer à l'infraction, excluant toute poursuite pour une infraction composée d'une identité d'éléments essentiels. Quant au « fait » composant plusieurs infractions, nous lui préférerons l'application du mécanisme du concours idéal d'infractions, tel que les lois devraient le prévoir comme souligné ci-avant¹⁰⁹.

La légitimité des sanctions administratives pose la difficile question de l'équilibre entre le droit du citoyen de ne pas vivre dans un Etat policier et la nécessité de l'action répressive dans certaines matières. Face au glissement du droit pénal vers le droit administratif, tant les citoyens, par les recours qui sont les leurs, que les Hautes Juridictions, doivent être attentifs à ne pas légitimer la pratique de voies de répression qui pourrait transporter la société au cœur du *Procès* de Kafka et ce, parce que, dans la vie humaine, la coutume, telle que nous la définissons en droit, s'identifie à la *normalité*.

¹⁰⁹ sauf si nous considérons qu'il appartient au principe *non bis*, auquel cas il s'imposerait d'office ; voy. la récente décision de la Cour du travail de Liège du 25 avril 2006, www.juridat.be: « Quelles conséquences faut-il tirer de la nature pénale des sanctions administratives? Du fait que les sanctions administratives sont de sanctions de nature pénale, il convient de leur appliquer le principe " non bis in idem". Cela implique que le contrevenant ne peut être sanctionné deux fois pour le même manquement. Ce principe s'applique également en cas de délit collectif . Seuls des faits différents peuvent alors justifier l'application de sanctions distinctes. Pour appliquer une seule sanction, il faut que les faits relèvent d'une même unité d'intention, notion laissée à l'appréciation du juge du fond et qui est une condition nécessaire de l'existence d'un délit collectif»

Bibliographie

Législation

Internationale

- Pacte international relatif aux Droits Civils et Politiques du 16 décembre 1966
- Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, STE n° 117, du 22 novembre 1984
- Charte européenne des droits fondamentaux
- Recommandation R91 du 13 février 1991 du Conseil de l'Europe

Interne

- Constitution
- loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football
- Code wallon de la démocratie locale
- nouvelle loi communale
- loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit

- Doc. Parl. 2031/1-98/99
- Doc. Parl. 50, 2366/001, 2367/001
- Doc. Parl. 50, 1842/001, 1843/001

- Circulaire du 3 janvier 2005, OOP 30bis concernant la mise en oeuvre des lois du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale et du 17 juin 2004 modifiant la nouvelle loi communale

Etrangère

- Charte des droits et libertés fondamentaux de la République tchèque
- Loi fondamentale de République fédérale d'Allemagne
- Constitution de la République d'Estonie
- Constitution de la République de Lituanie
- Constitution de Malte
- Constitution de la République portugaise
- Constitution de la République de Slovénie
- Constitution de la République Slovaque.

Jurisprudence

internationale

- C.E.D.H. *Engels*, 8 juin 1976, série A n°22
- C.E.D.H., *Lutz*, 25 août 1987

- C.E.D.H., 28 octobre 1999, *Escoubet c. Belgique*
- C.E.D.H., 23 octobre 1995, *Gradinger c. Suisse*
- C.E.D.H., 30 juillet 1998, *Oliviera c. Suisse*, *Rev. Trim. Dr. H.*, 1999, p. 619
- C.E.D.H., arrêt W.S. c. Pologne du 15 juin 1999
- C.E.D.H., arrêt *Franz Fischer c. Autriche*, 29 mai 2001
- C.E.D.H., 29 mai 2001, *Sawoniuk c. Royaume Uni*
- C.E.D.H., 2 juillet 2002, *Göktan c. France*
- C.E.D.H., 1 février 2005, *Ziliberg c. Moldavie*

- C.J.C.E., 7 janvier 2004, *Aalborg Portland A/S et autres c. Commission*
- C.J.C.E., 9 mars 2006

interne

- C.A., 18 novembre 1992, 72/92
- CA, 14 octobre 1997, 59/97
- C.A. 14 juillet 1997, 40/97 et 45/97
- C.A. 24 février 1999, 22/99
- C.A., 105/2001 du 13 juillet 2001
- C.A. 28 mars 2002, 56/2002
- C.A., 22 septembre 2004, 154/2004, *J.L.M.B.*, 2004, p. 1524
- C.A., 156/2004 du 22 septembre 2004, *J.L.M.B.*, 2004, p. 1528

- Cass, 27 mai 1971, *Le Ski*
- cass., 27 janvier 1981, *Pas*, 1981, I, 558
- Cass, 22 octobre 1990, www.juridat.be
- Cass., 20 février 1991, www.juridat.be
- Cass., 5 mai 1992, www.juridat.be
- Cass., 13 février 1995, www.juridat.be
- Cass., 25 mai 1999, www.cass.be
- Cass., 5 février 1999, www.juridat.be
- Cass., 12 janvier 2001, www.juridat.be
- Cass. 18 février 2002, www.juridat.be
- Cass., 19 mars 2002, www.juridat.be
- Cass. 24 janvier 2002, www.juridat.be
- Cass., 14 mars 2005, www.cass.be

- CE, *Lisbet*, 14.485, 4 décembre 1970
- C.E., *Thomsin*, 13 mars 1992, 38.980, résumé dans *A.P.T.*, 1992, p.66
- C.E., *SPRL Biorim*, 58.752, 22 mars 1996
- C.E., *Laemont*, 62.727 du 25 octobre 1996
- C.E., *De Clercq*, n°66.946, du 14 juin 1997
- C.E., 75.878 du 23 septembre 1998
- C.E., *El Miliani*, 87.358 du 18 mai 2000
- C.E., *Verstraete*, n°57.545, 17 janvier CE, 11 juin 2001
- C.E., X c. la Poste, 96.307, *A.P.T.*, 2001, liv.7, p.150
- C.E., 100.809, *Huyghe*, 13 novembre 2001, *A.J.T.*, 2001-2002, p.569
- CE, *Defalque*, 105.838 du 24 avril 2002
- C.E., *Vanbergen*, 161.253 du 11 juillet 2006

Doctrine

Droit belge :

Ouvrages

-Bernard Blero (dir.), *Le Conseil d'Etat de Belgique, cinquante ans après sa création*, éd. Fac. dr. ulb

-P. Bouvier, *Eléments de droit administratif*, éd. De Boeck, 2002

-M. Delmas-Marty et C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Economica, Paris, 1992

Articles

-A. De Nauw, *les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, éd. Mys&Breesch

-S. Gilson (dir.), *Au-delà de la loi, actualités et évolutions des principes généraux du droit*, éd. Anthémis, 2006

-F. Delpérée (dir.), *Le principe de subsidiarité*, 2002, Bruylant

Articles

A. Alen, « Naar een betere rechtsbescherming inzake administratieve geldboeten na de koerswijziging van het Hof van cassatie in zijn arresten van 5 februari 1999 » in *R.W.*, 1999-2000, p.630

J. Bouvier, « l'amende administrative communale, l'inclassable sanction », *Rev. Dr. Com.* 2004/4, p. 21

A. Coenen, « les sanctions administratives dans les communes », *mouvement communal*, 2001, p.543

P. De Koster, « pouvoir de l'administration et pouvoir judiciaire : l'accroissement du pouvoir de sanction de l'administration en droit social et le rôle résiduaire dévolu *a posteriori* au pouvoir judiciaire », *JTT*, 1999, p.65

note de Gosseries, *JTT*, 1999, p. 416 et 483

C. Guillaïn, « l'application du principe non bis in idem au trafic de drogues, analyse de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 9 mars 2006 », *J.T.*, 2007, p.144 et suiv.

J. Jaumotte, « les principes généraux de droit administratif à travers la jurisprudence administrative », in *le Conseil d'Etat de Belgique, cinquante ans après sa création*, Coll. Fac. De Droit, ulb

F.Lagasse, « Amendes administratives, Droits de l'homme et Cour d'arbitrage », *JTT*,

1993, p. 181

F.Lagasse, « Amendes administratives, Droit pénal général et Cour d'arbitrage », *JTT*, 1997, p.353

P. Lefranc, “non bis in idem en verjaring van de tuchtvordering in het gemeentelijk tuchtrecht”, *A.J.T.*, 2001-2002, p. 572

P. Martens, « les principes généraux du droit », *Au-delà de la loi*, Anthémis, L.-L-N, 2006

A. Masset, « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexions en droit interne belge », in *Rev. Dr. Liège*, 2005/4, p.12

H. Mock, observation sous C.E.D.H., *Oliviera*, *Rev. trim. dr. H.*, 1999, p. 623

J. Put, « Bis, sed non idem », *R.W.*, 2001-2002, p.937

P. Pasterman, « L'application de l'adage *non bis in idem* en matière de sécurité sociale et particulièrement d'assurance-chômage », *Chr. D.S.-Soc.Kron.*, 1990, p. 317 et « A propos de l'adage *non bis in idem* . Du bon usage des maximes. », *Chr. D.S.-Soc.Kron.*, 1994, p.455

M. Preumont, « Les principes généraux du droit en matière pénale », in *Au-delà de la loi*, Anthémis, louvain-la-neuve, 2006

M.J. Sarot, « la sanction administrative », rapport général du troisième colloque du 19 au 21 octobre 1972, p. 469 et 477, disponible sur internet sur <http://www.juradmin.eu>

S. Van Drooghenbroeck, « De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées ? Réflexion sur la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Rev. Dr. Liège*, 2005/4, p.467

E. Van Nuffel, « l'infraction pénale de l'agent public et sa sanction disciplinaire : l'autonomie de l'action disciplinaire et l'incidence de la décision du juge pénal », in *A.P.T.*, 2005, p.51

L. Van Rompaey, J. Put, noot-Het non bis in idem-beginsel en de cumulatie van administratieve en strafsancities, *R.W.*, 1999-2000, p. 650

E. Willemart, « la répression administrative en Belgique et les sanctions administratives communales » in *A.P.T.*, 2002, t. 1, p.3

E. Willemart, « la répression pénale et la répression administrative : de l'autonomie à la subsidiarité ? » in *Le Principe de subsidiarité*, Bruylant, Bruxelles, 2002, p.179

D. Yernault, « une administration doit-elle respecter les règles du droit à un procès équitable ? » *A.P.T.*, 4/1995, p. 241

discours du Procureur Général à l'audience de rentrée 2000 de la Cour de cassation
Rapport annuel 2002-2003 de la Cour de cassation

Rapport annuel de la Cour de cassation, 2004
CE, rapport annuel 1998-1999

Droit français :

Ouvrage

G. Dellis, *Droit pénal et droit administratif, l'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*

Article

M. Heers, « le principe *non bis in idem* devant le juge administratif français », *Rev. Trim. Dr. H.*, 1996, p. 35

Ouvrage international

L'administration et les personnes privées, éd. du Conseil de l'Europe

Table des matières

Introduction

- a. Une redéfinition du droit administratif : un droit administratif répressif et englobant
- b. Position du principe : une consécration propice aux dissonances
- c. Lignes directrices du travail

Section I : Développement d'un système para-pénal, l'objet des dissonances

- a. Hors champ
- b. L'interprétation classique

Section II : Leçons de latin au sein de la jurisprudence interne

- a. Diversité des saisines versus uniformité de jurisprudence
- b. Les partitions du Conseil d'Etat
 - Du côté de la section d'administration
 - i. La double incrimination et le cumul légal des sanctions
 - ii. Non bis
 - iii. In idem
 - iv. Traduction du principe
 - Du côté de la section de législation
 - i. In idem
 - ii. Bis
 - iii. Conséquences
 - iv. Traduction du principe
- c. La partition de la Cour de cassation
 - i. La double incrimination
 - ii. Bis
 - iii. In idem
 - iv. Le caractère pénal des sanctions administratives
 - v. Principe de proportionnalité
 - vi. Traduction du principe
- d. Le diapason de la Cour d'arbitrage ?
 - La double incrimination
 - Le principe d'égalité et les sanctions administratives de substitution
 - Le principe *non bis in idem*
- e. Synthèse des dissonances sur un même thème
 - A l'intérieur d'un même ordre
 - La répression à travers différents ordres

Section III : La jurisprudence internationale, chef de chœur ?

- a. La Cour de Justice des Communautés européennes
- b. Le dictionnaire latin de la Cour européenne des droits de l'homme
 - Double incrimination et subsidiarité
 - In idem
 - Bis
 - Les critères du caractère répressif
 - Le principe de proportionnalité

Section IV : Propositions de coda sur le thème d'une symphonie inachevée

- a. La hiérarchie des normes, une solution d'autorité
- b. Recherche d'une autre technique de composition, le principe de proportionnalité
- c. Les critères d'application du principe *non bis in idem pour le cumul des sanctions administratives et pénales*
- d. Contrôles *a priori et a posteriori*

Conclusion