

Jurisprudence

Cour constitutionnelle

11 mars 2009

n° 42/2009

Président: M. Melchior

Rapporteurs: MM. Moerman et Alen

Plaid.: M^e Deckers (barreau de Liège) et M^e Renson (barreau de Bruxelles)

- **AMENDE ADMINISTRATIVE** – article 19, § 5, alinéa 6, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière – recours devant le tribunal de première instance – impossibilité de réduire l’amende en deçà du minimum légal – constitutionnalité

L'article 19, § 5, alinéa 6, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, modifiée par la loi du 2 septembre 2005 «simplifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière», viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas aux personnes qui exercent le recours prévu par cette disposition de bénéficier d'une réduction de l'amende administrative en deçà du minimum légal.

L'effet dissuasif que le législateur a voulu attacher à l'amende administrative ne peut expliquer que, dans la même loi, les infractions pénales, qui sont censées être plus graves que les infractions punies d'une amende administrative, puissent être réduites à des montants largement inférieurs à ceux des amendes administratives; une telle situation, en ce qui concerne le taux et les mesures de modération de la peine, doit être considérée comme étant à ce point incohérente qu'elle conduit à une différence de traitement manifestement déraisonnable.

ARRÊT

I Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 7 décembre 2007 en cause de la S.P.R.L. «Zanzibar» contre l'État belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 26 décembre 2007, le tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante:

«La loi du 10 avril 1990 sur la sécurité privée viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, et le principe général d'égalité et de non-discrimination, interprété en ce sens qu'elle ne permet pas au tribunal de première instance, saisi d'un recours à l'encontre d'une décision infligeant une amende administrative à l'auteur d'une infraction à cette loi de lui accorder la suspension du prononcé ou un sursis, alors



que le juge pénal peut user de cette faculté lorsqu'il statue sur les poursuites pénales des mêmes faits infractionnels?

N'en est-il pas de même en ce que la loi du 10 avril 1990 ne permet pas de bénéficier d'une réduction de l'amende en dessous des *minima* légaux, comme c'est le cas pour l'article 85 du Code pénal?».

(...)

III En droit

(...)

– B –

Quant à la disposition en cause et à la portée de la question préjudicielle

B.1.1. L'article 19 de la loi du 10 avril 1990 dispose:

«§ 1^{er}. À toute personne physique ou morale qui ne respecte pas les dispositions de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution, à l'exception des infractions visées à l'article 18, il peut:

1° être adressé un avertissement par lequel le contrevenant est exhorté à mettre fin au fait imputé;
2° ou être proposé un arrangement à l'amiable portant sur la moitié du montant de l'amende administrative visée au 3°, sans toutefois être inférieur à 100 euros. Le paiement du montant de l'arrangement à l'amiable annule la procédure visant à infliger une amende administrative;

3° ou être infligé une amende administrative de 100 euros à 25.000 euros étant entendu que l'amende administrative en cas d'infraction aux dispositions visées à ou en vertu de:

- l'article 2, § 1^{er}, ou l'article 4, est comprise entre 12.500 euros et 25.000 euros;
- l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéas 2, 4 ou 6, l'article 2, § 2, l'article 3, l'article 9, § 4, ou l'article 15, est comprise entre 7.500 euros et 15.000 euros;
- l'article 8, à l'exclusion du § 3, ou un des articles 13.1 jusque et y compris 13.14, est comprise entre 2.500 euros et 10.000 euros;
- l'article 5, alinéa 1^{er}, 1°, 5° ou 8°, l'article 6, alinéa 1^{er}, 1° ou 8°, l'article 4bis, l'article 8, § 3, l'article 9, l'article 14 ou l'article 20, est comprise entre 1.000 euros et 2.500 euros;
- l'article 6, alinéa 1^{er}, 5°, est comprise entre 500 euros et 1.000 euros.

Les taux applicables aux amendes administratives sont:

1° majorés de moitié si, dans l'année après qu'un avertissement ait été adressé au contrevenant, tel que visé à l'alinéa 1^{er}, 1°, l'agissement qui y a donné lieu est constaté;

2° doublés si l'infraction est constatée dans les trois ans qui suivent l'acceptation d'un accord à l'amiable ou la décision d'infliger une amende administrative;

3° doublés si l'infraction est constatée alors qu'elle l'a déjà été et que la cessation de l'agissement a été ordonnée dans le cadre de l'article 16, alinéa 3.

En cas de concours d'infractions, les différents taux sont comptabilisés, sans que le montant total de ces taux ne puisse excéder le montant maximal visé à l'alinéa 1^{er}, 3°.

§ 2. Le Roi désigne les fonctionnaires compétents visés aux articles 16, 19 et 20.

Le procureur du Roi dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception du procès-verbal, visé à l'article 16, alinéa 5, pour examiner la qualification des faits et, le cas échéant, pour informer le fonctionnaire compétent visé à l'alinéa 1^{er} de ce qu'au vu de cette qualification, il estime devoir faire application de l'article 18.

[...]

§ 5. Le fonctionnaire compétent, visé au § 2, alinéa 1^{er}, décide d'infliger une amende administrative après avoir permis à celui qui viole la loi de présenter ses moyens de défense.

La décision fixe le montant de l'amende et est motivée.



Elle est notifiée, par lettre recommandée à la poste, à celui qui viole la loi, ainsi qu'à la personne physique ou morale civilement responsable du paiement de l'amende administrative. Il y est annexé une invitation à payer l'amende dans le délai fixé par le Roi. Après l'écoulement de ce délai, un intérêt de retard, égal au taux d'intérêt légal, est dû.

Les personnes physiques ou morales visées à l'article 1^{er} sont civilement responsables du paiement de l'amende administrative infligée à leurs administrateurs, aux membres de leur personnel dirigeant et d'exécution, à leurs préposés ou mandataires.

Lorsqu'elles n'ont pas de siège d'exploitation en Belgique, les entreprises, les organismes et les entreprises organisant un service fournissent une garantie bancaire réalisable à première demande à concurrence d'une somme de 12500,00 euros en garantie de paiement des redevances et des amendes administratives. Cette garantie bancaire doit pouvoir être entamée par les autorités belges. Le Roi définit les modalités et la procédure du dépôt de cette garantie bancaire, la manière dont les autorités font appel à cette garantie bancaire et son approvisionnement.

Celui à qui une amende est infligée ou la personne civilement responsable peut, dans le délai fixé par le Roi pour le paiement de l'amende, contester l'application de l'amende administrative par requête auprès du tribunal de première instance de Bruxelles. Ce recours suspend l'exécution de la décision.

Le recours, par lequel l'application de l'amende administrative est contestée, est uniquement recevable si une copie de la requête est envoyée par lettre recommandée à la poste au fonctionnaire compétent, visé au § 2, alinéa 1^{er}, au plus tard à la date du dépôt de la requête au tribunal.

Aucun appel n'est possible contre la décision du tribunal de première instance.»

B.1.2. Il ressort des termes de la question préjudicielle, éclairés par les motifs du jugement qui la pose, qu'est soumise au contrôle de la Cour la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, mais uniquement en ce que celui qui exerce, devant le tribunal de première instance de Bruxelles, un recours contre une décision lui infligeant une amende administrative ne peut bénéficier de certaines modalités d'individualisation de la peine.

Il s'ensuit que la question préjudicielle porte, en réalité, sur l'article 19, § 5, alinéa 6, précité de la loi.

B.2.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité de cet article 19, § 5, alinéa 6, avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas au tribunal de première instance de Bruxelles d'accorder la suspension du prononcé ou une mesure de sursis, ni de réduire l'amende en dessous des minima légaux, alors que le juge pénal peut user de cette faculté lorsqu'il statue sur les poursuites pénales intentées, selon le juge *a quo*, en raison des mêmes faits.

B.2.2. Les amendes prévues par l'article 19, § 1^{er}, ont pour objet de prévenir et de sanctionner les infractions commises par les sociétés actives dans le domaine de la sécurité privée et particulière – ou par les membres de leur personnel – qui ne respectent pas les obligations imposées par la loi en cause.

Ces obligations sont, entre autres, d'agir dans les limites légales, de détenir les autorisations, agréments et assurances requis, d'agir dans les limites autorisées, d'informer les autorités judiciaires et administratives des activités de la société et de respecter les conditions générales et particulières d'exercice.

B.2.3. L'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi exclut expressément de son champ d'application les infractions qui sont sanctionnées pénalement en vertu de l'article 18 de cette loi. Il s'ensuit qu'un même manquement à la loi du 10 avril 1990

précitée ne peut faire l'objet tantôt de sanctions pénales, tantôt de sanctions administratives.

En vertu de l'article 18 de la loi, les infractions aux articles 8, § 2, alinéas 2 à 5, et 11 sont punies d'une amende de 25 à 25.000 euros et les infractions à l'article 10 sont punies d'une amende de 2,50 à 2.500 euros.

L'article 8, § 2, contient des dispositions concernant le stockage, le port, la détention et l'enregistrement d'armes.

L'article 10 oblige les entreprises, services et organismes qui relèvent du champ d'application de la loi, ainsi que les membres du personnel de ces entreprises, services et organismes et les personnes travaillant pour leur compte, à communiquer sans délai aux autorités judiciaires, chaque fois que celles-ci le demandent, toutes les informations relatives aux délits dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs activités.

L'article 11 interdit de s'immiscer ou d'intervenir dans un conflit politique ou dans un conflit de travail, d'intervenir lors de ou à l'occasion d'activités syndicales ou à finalité politique, d'exercer une surveillance sur les opinions politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales ou sur l'appartenance mutualiste, ainsi que sur l'expression de ces opinions, de créer à cette fin des banques de données et de communiquer à des tiers une information quelconque sur leurs clients et les membres du personnel de ces derniers.

B.2.4. Les services internes de gardiennage disposent de pouvoirs importants en ce qui concerne tant le contrôle et la surveillance des personnes, le cas échéant, dans des lieux accessibles au public que la constatation d'infractions administratives. En outre, les autorisations de stockage, de détention et de port d'armes dans le chef des services internes de gardiennage et de leur personnel sont soumises à des dispositions dérogatoires au droit commun (art. 8, § 2).

Les personnes qui travaillent au service ou pour le compte d'un service interne de gardiennage peuvent, sous certaines conditions, procéder au contrôle des vêtements ou des biens personnels, ainsi que se faire présenter ou remettre, contrôler, copier ou conserver des documents d'identité (art. 8, §§ 6bis à 6quater et § 11). Elles ne peuvent toutefois exercer leurs compétences que dans la mesure où, conformément à une loi, celles-ci ne sont pas exclusivement réservées aux représentants de l'autorité publique (art. 8, § 8, al. 2).

B.2.5. Comme le soulignent les travaux préparatoires de la loi du 7 mai 2004 «modifiant la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, les entreprises de sécurité et les services internes de gardiennage, la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées et la loi du 19 juillet 1991 organisant la profession de détective privé», l'objectif du législateur a été de créer «une base juridique afin de confier au secteur de la sécurité privée certaines activités qui sont aujourd'hui exercées par les services de police, mais qui ne relèvent pas de leurs activités essentielles et certaines situations hybrides de surveillance privée apparues au fil des années» (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50-2328/001, p. 4).

Quant au contrôle de la Cour

B.3.1. En ce qui concerne les amendes administratives, il fut précisé dans les travaux préparatoires de la loi en cause :

« Outre les sanctions prévues à l'article 17 et les peines prévues à l'article 18, ce sont surtout les amendes administratives qui doivent assurer le respect de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution. Les amendes administratives n'ont pas d'influence sur le casier judiciaire, portent atteinte à l'honneur dans une moindre mesure et pourront de ce fait être appliquées d'une manière plus souple que les peines proprement dites. Si cependant le montant de l'amende est suffisamment élevé, l'effet dissuasif en sera incontournable » (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 775/1, p. 20).

Les sanctions visées à l'article 17 de la loi sont le retrait ou la suspension, par le ministre compétent, de l'autorisation ou de l'agrément et le retrait de la carte d'identification visée à l'article 8, § 3.

B.3.2. Les amendes administratives visées par la disposition en cause sont de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour doit dès lors prendre en compte, dans le contrôle qu'elle exerce au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, les garanties contenues dans cet article 6 et, notamment, la garantie qu'un juge indépendant et impartial puisse exercer un contrôle de pleine juridiction sur l'amende infligée par l'autorité administrative compétente.

B.4. Les garanties contenues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'exigent pas qu'en outre, toute personne à laquelle est infligée une sanction administrative, qualifiée de 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. Dès lors que la décision d'infliger une amende administrative peut faire l'objet d'un contrôle de pleine juridiction, la Cour doit, en ce qui concerne les autres aspects en cause, limiter son contrôle au respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5. Lorsque le législateur estime que certains manquements à des dispositions législatives 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. Le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme établissant en soi une discrimination.

Il n'y aurait discrimination que si la différence de traitement qui découle de ce choix impliquait une restriction disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.6. L'appréciation de la gravité d'un manquement et la sévérité avec laquelle ce manquement peut être puni relèvent également du pouvoir d'appréciation du législateur. Il 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.

C'est dès lors au législateur qu'il appartient de fixer les limites et les montants à l'intérieur desquels le pouvoir d'appréciation de l'administration et, par conséquent, celui du tribunal, doit s'exercer. La Cour ne pourrait censurer un tel système

que s'il était manifestement déraisonnable (arrêt n° 93/2008 du 26 juin 2008, B.15.3), notamment parce qu'il porterait une atteinte disproportionnée au principe général qui exige qu'en matière de sanctions rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge (arrêt n° 138/2006 du 14 septembre 2006, B.7.2), ou au droit au respect des biens lorsque la loi prévoit un montant fixe et n'offre donc pas un choix qui se situerait entre cette peine, en tant que peine maximale, et une peine minimale (arrêt n° 81/2007 du 7 juin 2007, B.9.4).

Hormis de telles hypothèses, la Cour empiéterait sur le domaine réservé au législateur si, en s'interrogeant sur la justification des différences qui existent entre les nombreux textes législatifs prévoyant des sanctions pénales ou administratives, elle ne limitait pas son examen, en ce qui concerne l'échelle des peines et les mesures d'adoucissement de celles-ci, aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'il aboutit à une différence de traitement manifestement déraisonnable.

Quant à la jurisprudence de la Cour

B.7. 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 le tribunal correctionnel, soit se voir infliger une amende administrative contre laquelle un recours lui est offert devant un tribunal non pénal, 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 C. pén.) ou lorsqu'il peut accorder un sursis (loi du 29 juin 1964), le tribunal du travail, saisi du recours dirigé contre la décision d'infliger une sanction administrative, doit en principe disposer des mêmes possibilités d'individualisation de la peine (arrêts n°s 40/97, 45/97, 128/99, 86/2007).

B.8. Le législateur a tenu compte de cette jurisprudence en ce qui concerne les circonstances atténuantes: par la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, il a inséré dans la loi du 30 juin 1971 un article 1^{er}ter qui, s'il existe des circonstances atténuantes, autorise tant le fonctionnaire que le tribunal du travail à réduire l'amende, sans qu'elle puisse être inférieure, selon les cas, à 40 ou 80 p.c. des minima fixés dans la loi. Les articles 79 à 117 de la même loi du 13 février 1998 ont également modifié les règles du droit pénal social et, dans le souci d'harmoniser ces règles avec celles relatives aux amendes administratives applicables aux mêmes infractions, ils disposent que, dorénavant, le juge pourra tenir compte de circonstances atténuantes, mais sans pouvoir réduire l'amende en dessous des mêmes pourcentages, afin de conserver à ces amendes un caractère suffisamment dissuasif. Il existe donc aujourd'hui, à cet égard, un parallélisme entre les dispositions sur les amendes administratives et celles du droit pénal.

B.9. Par contre, le législateur n'a pas permis au tribunal du travail d'accorder une mesure de sursis ou la suspension du prononcé. La Cour a considéré que cette dernière mesure était difficilement conciliable avec une procédure qui ne se déroule

pas devant une juridiction pénale, mais elle a jugé discriminatoire que le sursis ne puisse être accordé par le tribunal du travail (arrêt n° 105/2004 du 16 juin 2004).

B.10. Dans la loi en cause, le législateur avait à l'origine opté pour un système de «sanctions alternatives» comparable à celui des amendes en matière sociale (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 775-1, pp. 40 et 41) mais, pour tenir compte d'une remarque de la section de législation du Conseil d'État, qui redoutait «qu'une confusion s'instaure entre l'infraction pénale et l'infraction administrative» (*ibid.*, pp. 57 à 60), il a distingué les faits qui sont passibles d'une amende pénale (art. 18) et d'autres faits qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative (art. 19).

Le raisonnement tenu dans les arrêts cités en B.7 ne peut donc être reproduit en l'espèce puisque les articles 18 et 19 de la loi en cause répriment des faits différents.

B.11. Au sujet du Code de la T.V.A., qui prévoit, pour les mêmes faits, des sanctions cumulatives, c'est-à-dire des amendes fiscales et des amendes pénales, la Cour a jugé qu'il est discriminatoire de ne pas pouvoir assortir d'un sursis l'amende fiscale, dont le montant est égal à deux fois la somme éludée, alors que l'amende pénale, qui varie entre 250 et 125.000 euros, peut être fixée au-dessous de ce minimum en cas de circonstances atténuantes et peut faire l'objet d'un sursis (arrêt n° 157/2008 du 6 novembre 2008).

Le même raisonnement n'est pas transposable tel quel en l'espèce puisque l'amende administrative et l'amende pénale ne répriment pas les mêmes faits.

B.12. En ce qui concerne les décrets flamands des 19 décembre 1998 et 22 décembre 1999, contenant diverses mesures d'accompagnement du budget, qui prévoient que ceux qui endommagent le revêtement routier sont passibles d'une amende administrative de 100 à 750 francs pour certains faits, d'une amende pénale de 100 à 75.000 francs pour d'autres, la Cour a jugé que, dès lors qu'il décide de fixer le montant de l'amende administrative au taux minimal de l'amende pénale, le législateur décretaal pouvait, en contrepartie, faire en sorte que cette amende conserve un caractère suffisamment dissuasif en ne permettant pas de la réduire en application de circonstances atténuantes (arrêt n° 127/2000 du 6 décembre 2000).

Ce raisonnement n'est pas transposable à la loi en cause, où il existe une différence sensible entre le minimum de l'amende pénale et les montants minimaux des amendes administratives.

Quant à la loi en cause dans sa version originale

B.13. La loi du 10 avril 1990 prévoyait à l'origine que les infractions pénales étaient punies, selon le cas, d'une amende de 25 à 25.000 euros ou de 2,50 à 2.500 euros (art. 18, al. 1^{er}), tandis que l'amende administrative était de 100 à 25.000 euros.

Pour les amendes pénales, le tribunal correctionnel pouvait descendre en dessous du minimum en application de l'article 85 du Code pénal et il pouvait faire bénéficier le prévenu des dispositions de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation. Il existait donc une différence entre l'amende pénale et l'amende administrative en ce qui concerne les mesures d'individualisation de la peine.

B.14. Toutefois, en ce qui concerne l'amende administrative, dès l'origine, le fonctionnaire pouvait adresser un avertissement ou proposer un accord à l'amiable (art. 19, § 1^{er}, 1^o et 2^o), ce qui permettait à ce fonctionnaire, sous le contrôle du tribunal, d'individualiser la peine. Quant au montant de l'amende administrative, dès lors que son minimum était fixé à 100 euros, il n'était pas déraisonnable de ne pas permettre au fonctionnaire, et par conséquent au tribunal de première instance de Bruxelles, de descendre en dessous de ce minimum.

B.15. Il peut être déduit de ce qui précède que, si les mesures d'individualisation de la peine décrites en B.14 n'étaient pas identiques à celles dont peut user le juge pénal, la différence de traitement entre personnes, selon qu'elles pouvaient se voir infliger une amende administrative ou une amende pénale, n'était pas telle qu'elle eût porté une atteinte disproportionnée aux droits des premières, le tribunal de première instance de Bruxelles pouvant exercer un contrôle de pleine juridiction sur la décision du fonctionnaire.

Quant à la loi en cause dans sa version actuelle

B.16. Il convient toutefois d'examiner les modifications apportées à la loi du 10 avril 1990 par la loi du 2 septembre 2005 «simplifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière».

B.17. L'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 10 avril 1990, qui fixait l'amende administrative entre un minimum de 100 euros et un maximum de 25.000 euros, attribuait en outre au Roi la compétence «dans les limites de l'échelle, telle que visée à l'alinéa 1^{er}, 3^o,» de «fixer le taux des amendes administratives et des accords à l'amiable». Le législateur considéra à raison, en se fondant sur les motifs de l'arrêt de la Cour n^o 27/2005 du 2 février 2005, que cette délégation n'était pas compatible avec le principe de légalité en matière pénale (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1775/001, p. 8, et DOC 51-1775/003, p. 4). Par la loi précitée du 2 septembre 2005, il abrogea la délégation que l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, accordait au Roi et détermina lui-même les minima et les maxima des amendes administratives, tels qu'ils sont détaillés à l'article 19, § 1^{er}, cité en B.1.1.

B.18. Cette amélioration du texte initial au regard du principe de légalité a toutefois pour conséquence que les possibilités d'individualisation de la peine dont dispose le fonctionnaire compétent, sous le contrôle du tribunal de première instance de Bruxelles, diffèrent dans une large mesure de celles dont dispose le tribunal correctionnel quand il inflige l'amende pénale prévue par l'article 18 de la loi.

B.19. Ainsi, lorsque, comme c'est le cas dans le litige pendant devant le juge *a quo*, le fonctionnaire inflige une amende administrative pour infraction à l'article 2, § 1^{er}, de la loi, il ne peut descendre sous le minimum prévu de 12.500 euros et l'«arrangement à l'amiable» qu'il propose ne peut porter sur un montant inférieur à la moitié de cette somme (art. 19, § 1^{er}, 2^o et 3^o, premier tiret).

B.20. Pour justifier le montant des amendes administratives, il avait été observé, dans les travaux préparatoires de la loi du 10 avril 1990, que «si cependant le montant de l'amende est suffisamment élevé, l'effet dissuasif en sera incontournable» (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 775-1, p. 20). Une telle considération peut justifier que le maximum des amendes puisse atteindre 25.000 euros. Mais elle ne peut expliquer que, dans la même loi, les infractions pénales, qui sont censées être plus graves que les infractions punies d'une amende administrative, puissent être réduites à des montants largement inférieurs à ceux des amendes administratives. Une telle situation, en ce qui concerne le taux et les mesures de modération de la peine, doit être considérée comme étant à ce point incohérente qu'elle conduit à une différence de traitement manifestement déraisonnable.

B.21. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative, mais uniquement dans la mesure où l'article 19, § 1^{er}, de la loi du 10 avril 1990, telle que celle-ci a été modifiée par la loi du 2 septembre 2005, fixe les minima des amendes administratives à des montants très supérieurs à ceux des amendes pénales, sans que l'article 19, § 5, alinéa 6, de la même loi permette au juge de réduire les amendes administratives en dessous des minima fixés par la loi.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

dit pour droit:

L'article 19, § 5, alinéa 6, de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, modifiée par la loi du 2 septembre 2005 «simplifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière», viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas aux personnes qui exercent le recours prévu par cette disposition de bénéficier d'une réduction de l'amende administrative en deçà du minimum légal.

NOTE

La transposabilité des modalités d'individualisation des peines aux sanctions administratives dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle

L'arrêt n° 42/2009 du 11 mars 2009 conduit la Cour constitutionnelle à se pencher sur la constitutionnalité des amendes administratives instituées par la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière¹. Dans une question préjudi-

¹ Ci-après : «loi du 10 avril 1990». Ce n'est pas la première fois que la Cour constitutionnelle se penche sur la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, anciennement «loi sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage» : C.A., arrêts n° 124/98 et 126/98 du 3 décembre 1998; C.A., arrêt n° 166/2002 du 13 novembre 2002; C.A., arrêt n° 198/2004 du 8 décembre 2004. Pour un commentaire sur les sanctions administratives instituées par la loi du 10 avril 1990, voir P. EVERAERT, «Les sanctions administratives en matière de gardiennage», *Dr. pén. entr.*, 2009, 195-206.

cielle posée par le tribunal de première instance de Bruxelles², il est demandé à la Cour si « [l]a loi du 10 avril 1990 sur la sécurité privée viole [...] les articles 10 et 11 de la Constitution, et le principe général d'égalité et de non-discrimination, interprétée en ce sens qu'elle ne permet pas au tribunal de première instance, saisi d'un recours à l'encontre d'une décision infligeant une amende administrative à l'auteur d'une infraction à cette loi de lui accorder la suspension du prononcé ou un sursis, alors que le juge pénal peut user de cette faculté lorsqu'il statue sur les poursuites pénales des mêmes faits infractionnels? » Il est également demandé à la Cour s'il n'en est pas de même « en ce que la loi du 10 avril 1990 ne permet pas de bénéficier d'une réduction de l'amende en dessous des minima légaux, comme c'est le cas pour l'article 85 du Code pénal ».

La matière des amendes administratives est bien connue de la Cour constitutionnelle. L'arrêt commenté se veut, à cet égard, étonnamment didactique. La Cour expose, par le menu, l'état actuel de la jurisprudence qui est la sienne en matière d'application des modalités d'individualisation des peines aux sanctions administratives. L'arrêt est également novateur. Pour la première fois, la Cour juge que le législateur viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas aux personnes qui exercent le recours prévu par la loi contre une décision leur infligeant une amende administrative de bénéficier d'une réduction de l'amende en dessous du minimum légal alors que les sanctions pénales prévues par la même loi – mais qui punissent d'autres manquements – peuvent être réduites à des montants inférieurs à ceux prévus pour les amendes administratives.

Pour arriver à cette conclusion, la Cour constate, tout d'abord, que, contrairement à ce qu'affirme le juge *a quo*, les amendes administratives instituées par la loi du 10 avril 1990 ne punissent pas les « mêmes faits infractionnels » que ceux qui, visés par la même loi, sont passibles de sanctions pénales³. La Cour affirme ensuite que les amendes administratives en cause sont de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁴.

² Le tribunal de première instance de Bruxelles dispose d'une compétence exclusive pour connaître des recours introduits contre les amendes administratives instituées par la loi du 10 avril 1990. Dans son arrêt n° 198/2004 du 8 décembre 2004, la Cour constitutionnelle juge que « (...) Si le principe de décentralisation régit l'organisation et le fonctionnement de l'appareil judiciaire, rien n'interdit le législateur de déroger à cette règle générale, pour autant que cette dérogation puisse se justifier. En l'espèce, cette justification tient au fait que l'administration compétente pour infliger une amende administrative est sise à Bruxelles et qu'il n'existe aucune décentralisation de ce service. Il est dès lors pertinent de centraliser l'ensemble du contentieux lié aux recours exercés devant le tribunal de première instance de Bruxelles, ce qui est de nature à favoriser une unité de jurisprudence. Il n'y a par ailleurs pas d'atteinte au principe de proportionnalité, dès lors que les justiciables ne sont pas atteints de manière essentielle dans l'exercice d'une garantie juridictionnelle (...) » (B.3).

³ La Cour constate, en effet, que « [l]'article 19, § 1^{er}, de la loi exclut expressément de son champ d'application les infractions qui sont sanctionnées pénalement en vertu de l'article 18 de cette loi » pour en déduire qu'« un même manquement à la loi du 10 avril 1990 précitée ne peut faire l'objet tantôt de sanctions pénales, tantôt de sanctions administratives ».

⁴ Considérant B.3.2.

Elle rappelle toutefois – selon la formule consacrée⁵ – que «lorsque le législateur estime que certains manquements à des dispositions législatives 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. Le choix de l'une ou de l'autre catégorie ne peut être considéré comme établissant en soi une discrimination». Selon la Cour, il n'y a discrimination que si la différence de traitement qui découle de ce choix implique une restriction disproportionnée des droits des personnes concernées. À cet égard, la Cour rappelle qu'il appartient au législateur d'apprécier la gravité d'un manquement et la sévérité avec laquelle ce manquement peut être puni. Elle déduit de ces considérations qu'elle doit limiter son examen «en ce qui concerne l'échelle des peines et les mesures d'adoucissement de celles-ci, aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'il aboutit à une différence de traitement manifestement déraisonnable»⁶.

La Cour expose ensuite la jurisprudence qu'elle a jusqu'ici établie à propos de l'application, aux sanctions administratives, des modalités d'individualisation des peines⁷. Elle constate, à cette occasion, qu'elle ne s'est pas encore prononcée dans l'hypothèse où la législation en cause prévoit des sanctions pénales et administratives pour réprimer des faits différents, alors qu'il existe une différence sensible entre les minima prévus pour les amendes pénales et pour les amendes administratives. En l'occurrence, les montants des amendes administratives varient entre 100 et 25.000 euros, mais, pour certaines infractions, l'amende ne peut descendre sous le minimum de 12.500 euros. Quant à l'«arrangement à l'amiable» qui peut être proposé par le fonctionnaire, il ne peut porter sur un montant inférieur à la moitié de 12.500 euros⁸. En marge du dispositif de répression administrative, les infractions pénales à la même loi – qui visent d'autres faits – sont punies, selon le cas, d'une amende de 25 à 25.000 euros ou de 2,5 à 2.500 euros et le tribunal correctionnel peut encore descendre sous ces minima en cas de circonstances atténuantes et faire bénéficier le prévenu des dispositions de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation.

La Cour considère que si l'effet dissuasif recherché par le législateur peut justifier le maximum de 25.000 euros que peut atteindre l'amende administrative, il ne peut, en revanche, «expliquer que, dans la même loi, les infractions pénales, qui sont censées être plus graves que les infractions punies d'une amende administrative, puissent être réduites à des montants largement inférieurs à ceux des amendes

5 Considérant B.5. Voir aussi C.A., arrêt n° 40/97 du 14 juillet 1997, B.2; C.A., arrêt n° 45/97 du 14 juillet 1997, B.2; C.A., arrêt n° 128/99 du 7 décembre 1999, B.7; C.A., arrêt n° 38/2000 du 29 mars 2000, B.2; C.A., arrêt n° 153/2001 du 28 novembre 2001, B.5; C.A., arrêt n° 105/2004 du 16 juin 2004, B.2; C.C., arrêt n° 91/2008 du 18 juin 2008, B.5; C.C., arrêt n° 119/2009 du 16 juillet 2009, B.4.

6 Considérant B.6.

7 Considérant B.7. à B.12.

8 L'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 10 avril 1990 prévoit que le fonctionnaire compétent peut proposer un arrangement à l'amiable portant sur la moitié du montant de l'amende administrative, sans toutefois être inférieur à 100 euros. Le paiement de l'arrangement à l'amiable annule la procédure visant à infliger une amende administrative. Cette disposition permet déjà une certaine individualisation des peines qui, conformément à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, ne peut échapper au contrôle du juge (*cf. infra*).

administratives». Elle juge qu'«une telle situation, en ce qui concerne le taux et les mesures de modération de la peine doit être considérée comme étant à ce point incohérente qu'elle conduit à une différence de traitement manifestement déraisonnable»⁹.

La Cour conclut ainsi que «[l]a question préjudicielle appelle une réponse affirmative, mais uniquement dans la mesure où l'article 19, § 1^{er}, de la loi du 10 avril 1990 (...) fixe les minima des amendes administratives à des montants très supérieurs à ceux des amendes pénales, sans que l'article 19, § 5, alinéa 6, de la même loi permette au juge de réduire les amendes administratives en dessous des minima fixés par la loi»¹⁰.

La question de la transposabilité des modalités d'individualisation des peines aux sanctions administratives est – on le constate – riche d'enseignement. L'arrêt commenté fournit l'occasion de montrer que la Cour constitutionnelle peut résoudre la question sous divers angles: sous l'angle des articles 10 et 11 de la Constitution, ainsi qu'elle s'y emploie dans l'arrêt commenté (I), mais aussi sous l'angle de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (II), voire sous l'angle du principe de proportionnalité (III).

I Les articles 10 et 11 de la Constitution

Selon la formule consacrée¹¹, «les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée, ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé».

Seules des situations comparables autorisent un contrôle au regard des règles d'égalité et de non-discrimination. L'examen de comparabilité de deux ou plusieurs situations se fait, en principe, au regard du but poursuivi par le législateur¹². Par conséquent, si le législateur opte pour une politique répressive déterminée, les instruments qu'il mobilise pour la mettre en œuvre pourront faire l'objet d'une comparaison au niveau des effets qu'ils produisent à l'égard de leurs destinataires. Dès lors, la situation des personnes qui se voient infliger une sanction adminis-

⁹ Considérant B.20.

¹⁰ Considérant B.21.

¹¹ Voir C.A., arrêt n° 23/89 du 13 octobre 1989 et la jurisprudence depuis cet arrêt. Le contrôle du respect des articles 10 et 11 de la Constitution impose un triple test. Après avoir contrôlé la comparabilité des catégories en cause, la Cour examine si la différence de traitement repose sur un critère objectif et vérifie ensuite si la mesure est pertinente et si elle n'est pas hors de proportion avec l'objectif poursuivi.

¹² D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et F. PIRET, «Le régime juridique de la sanction administrative», in *Les sanctions administratives*, R. ANDERSEN, D. DEOM et D. RENDERS (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 178. Voir aussi B. RENAULD, «La Cour d'arbitrage et l'égalité des père et mère en matière de filiation», obs. sous C.A., arrêt n° 63/92 du 8 octobre 1992, *J.T.*, 1993, p. 310.

trative visant à réprimer un comportement illégal pourra être comparée à celles des personnes qui sont sanctionnées pénalement. Le test de comparabilité consiste alors à vérifier si les sanctions en cause sont de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, ce qui suppose qu'elles aient un caractère essentiellement répressif et dissuasif¹³.

La sanction administrative de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention ne constitue toutefois pas une peine au sens de l'article 1^{er} du Code pénal¹⁴. Il en résulte, selon la Cour, que «les règles internes de droit pénal et de la procédure pénale ne lui sont, en tant que telles, pas applicables»¹⁵⁻¹⁶.

S'agissant, plus particulièrement, des modalités d'individualisation des peines¹⁷, la Cour constitutionnelle considère qu'il appartient au législateur de déterminer lui-même la politique répressive et d'exclure, le cas échéant, le pouvoir d'appréciation du juge¹⁸. C'est que, selon la Cour, «l'individualisation des peines est une politique

¹³ La Cour constitutionnelle se reconnaît compétente pour rechercher si la mesure soumise à son contrôle peut être qualifiée de pénale au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, elle rappelle, dans son arrêt n° 99/2009 du 18 juin 2009, qu'une mesure est une sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention «si elle a un caractère pénal selon la qualification en droit interne ou 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 encore s'il ressort de la nature de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif (C.E.D.H. (grande chambre), 23 novembre 2006, Jussila c. Finlande)» (B.5). Voir aussi C.C., arrêt n° 117/2009 du 16 juillet 2009. Voir encore T. BOMBOIS et D. DEOM, «La définition de la sanction administrative», in *Les sanctions administratives*, R. ANDERSEN, D. DEOM et D. RENDERS (dir.), *loc. cit.*, pp. 101 à 128.

¹⁴ En effet, la Cour constitutionnelle considère que «le fait qu'une amende doive être qualifiée de pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas pour conséquence que cette amende soit de nature pénale au sens de la législation belge» (C.A., arrêt n° 127/2000 du 6 décembre 2000, B.13.5).

¹⁵ Voir C.C., arrêt n° 86/2007 du 20 juin 2007, B.6; C.C., arrêt n° 119/2009 du 16 juillet 2009, B.6.2.

¹⁶ Toutefois, le juge est tenu de respecter les droits et libertés reconnus aux Belges et les principes généraux du droit pénal qui ont une valeur supralégislative. Parmi ceux-ci figurent le principe de non-rétroactivité des lois sous réserve de l'application de la loi pénale la plus douce (C.A., arrêt n° 76/99 du 30 juin 1999, B.4.1 et B.4.2), le principe général selon lequel le juge doit toujours pouvoir vérifier si une quelconque culpabilité incombe à quelqu'un (C.A., arrêt n° 125/2003 du 24 septembre 2003, B.6), le principe général qui consacre le droit à ne pas être jugé dans un délai déraisonnable (C.A., arrêt n° 148/2004 du 15 septembre 2004, B.4), le principe de droit qui exige que rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge (C.A., arrêt n° 165/2006 du 8 novembre 2006, B.7.2; C.A., arrêt n° 199/2006 du 13 décembre 2006, B.7.2; C.C., arrêt n° 111/2009 du 9 juillet 2009, B.4.2), le principe *Non bis in idem* (C.C., arrêt n° 91/2008 du 18 juin 2008, B.9 et B.10), les principes fondamentaux de la personnalité des peines et de la présomption d'innocence (C.C., arrêt n° 119/2009 du 16 juillet 2009, B.6.3). On notera utilement que si ces principes généraux du droit ne sont pas consacrés par une disposition du titre II «Des Belges et de leurs droits» ou par les articles 170, 172 et 191 de la Constitution, la Cour constitutionnelle ne pourra contrôler leur respect qu'à travers le prisme des articles 10 et 11 de la Constitution.

¹⁷ Selon la Cour, «les modalités d'individualisation des peines permettent notamment de prendre en considération les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise, d'avoir égard à l'amendement du délinquant, de favoriser sa réintégration, de tenir compte de considérations socioprofessionnelles et de proportionner la peine à la gravité des faits» (C.A., arrêt n° 40/97 du 14 juillet 1997, B.6.1; C.A., arrêt n° 45/97 du 4 juillet 1997, B.6.1).

¹⁸ Voir C.A., arrêt n° 138/2006 du 14 septembre 2006, B.5.1; C.A., arrêt n° 165/2006 du 8 novembre 2006, B.5.1; C.A., arrêt n° 199/2006 du 13 décembre 2006, B.5.1; C.C., arrêt n° 81/2007 du 7 juin 2007, B.4.1; C.C., arrêt n° 93/2008 du 26 juin 2008, B.15.3.

répressive, plutôt qu'un principe général de droit s'imposant au législateur»¹⁹. Aussi, le législateur peut contraindre le juge à la sévérité quand une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général²⁰. Selon la Cour, la sévérité ainsi consacrée peut concerner non seulement le niveau de la peine, mais aussi la faculté offerte au juge d'adoucir la peine en deçà des limites fixées s'il existe des circonstances atténuantes²¹, de suspendre le prononcé de la condamnation ou d'assortir celle-ci du sursis²². Par ailleurs, il n'existe pas de principe général d'individualisation des peines qui interdirait, en tant que tel, au législateur qui institue une sanction pénale, et *a fortiori* une sanction administrative, de prévoir des peines forfaitaires et invariables²³.

Cela étant, la Cour constate, dans plusieurs arrêts, que le législateur «a toutefois opté à diverses reprises pour l'individualisation des peines en abandonnant au juge un choix, limité par un maximum et par un minimum, quant à la sévérité de la peine, en lui permettant de tenir compte de circonstances atténuantes qui l'autorisent à infliger une peine inférieure au minimum légal et en l'autorisant à accorder des mesures de sursis et de suspension du prononcé»²⁴.

¹⁹ Voir C.A., arrêt n° 38/2000 du 29 mars 2000, B.6.2; C.A., arrêt n° 40/2000 du 6 avril 2000, B.42.

²⁰ Voir C.A., arrêt n° 128/99 du 7 décembre 1999, B.14. Selon la Cour, le législateur dispose du même pouvoir d'appréciation lorsqu'il adopte des lois pénales particulières: C.A., arrêt n° 16/2001 du 14 février 2001, B.35; C.A., arrêt n° 165/2006 du 8 novembre 2006, B.5.3; C.A., arrêt n° 199/2006 du 13 décembre 2006, B.5.3.

²¹ Voir C.A., arrêt n° 16/2001 du 14 février 2001, B.34; C.A., arrêt n° 138/2006 du 14 septembre 2006, B.5.3; C.A., arrêt n° 165/2006 du 8 novembre 2006, B.5.3; C.A., arrêt n° 199/2006 du 13 décembre 2006, B.5.3; C.C., arrêt n° 81/2007 du 7 juin 2007, B.4.3. On rappellera, à cet égard, que l'article 85 du Code pénal n'est, en tant que tel, pas applicable aux sanctions administratives. Par ailleurs, conformément à l'article 100 du Code pénal, l'article 85 du même Code n'est pas non plus applicable aux lois pénales particulières sauf si celles-ci le prévoient expressément.

²² Voir C.A., arrêt n° 40/2000 du 6 avril 2000, B.34; C.A., arrêt n° 41/2000 du 6 avril 2000, B.3.2; C.A., arrêt n° 24/2001 du 1^{er} mars 2001, B.4; C.C., arrêt n° 157/2008 du 6 novembre 2008, B.3.5. Le caractère administratif de l'amende exclut, en principe, l'application de la loi du 29 juin 1964 sur la suspension, le sursis et la probation. Par contre, les juridictions pénales peuvent, en principe, appliquer ces différentes mesures, sauf les exceptions prévues par la loi. Dans un arrêt n° 77/2001 du 7 juin 2001, la Cour relève toutefois qu'il arrive que «la rigidité de mesures [aboutisse] à multiplier, pour des raisons d'équité, le nombre de classements sans suite [...]» pour constater qu'«il apparaît ainsi qu'à vouloir empêcher de tenir compte des circonstances propres à chaque poursuite, on en arrive à des conséquences qui, parce qu'elles sont hors de proportion avec le but poursuivi, entraînent une impunité que le législateur entendait précisément combattre» (B.6). Dans le même sens, voir C.A., arrêt n° 80/2001 du 13 juin 2001, B.6. Voir F. TULKENS et M. VAN DE KERCHOVE, *Introduction au droit pénal*, Bruxelles, Kluwer, 2005, p. 524: «si, à première vue, les circonstances atténuantes apparaissent comme un adoucissement de la répression, en dernière analyse, elles constituent plutôt un mécanisme de renforcement de celle-ci».

²³ L'établissement d'un minimum et d'un maximum constitue un mode d'individualisation des peines puisqu'il permet de prendre en compte l'ampleur du dommage social causé, l'état d'esprit du délinquant, ses antécédents, ses possibilités patrimoniales... Voir, à ce sujet, F. TULKENS et M. VAN DE KERCHOVE, *op. cit.*, p. 503-506, 523.

²⁴ Voir C.C., arrêt n° 138/2006 du 14 septembre 2006, B.5.1; C.A., arrêt n° 165/2006 du 8 novembre 2006, B.5.1; C.A., arrêt n° 199/2006 du 13 décembre 2006, B.5.1 et C.C., arrêt n° 81/2007 du 7 juin 2007, B.4.1.

Pour être conformes aux articles 10 et 11 de la Constitution, les différences de traitement établies par le législateur doivent être raisonnablement justifiées²⁵. Le contrôle de proportionnalité des mesures qui consacrent le refus d'application, aux sanctions administratives, des modalités d'individualisation des peines est à géométrie variable.

Il ressort assez clairement des motifs de l'arrêt annoté que le contrôle du respect des articles 10 et 11 de la Constitution varie selon que les sanctions pénales et administratives punissent ou non un même manquement.

Lorsqu'un même comportement donne lieu tantôt à une sanction pénale, tantôt à une sanction administrative²⁶, la Cour juge qu'un parallélisme doit en principe exister entre les mesures d'individualisation des peines²⁷. Ainsi, concernant l'application de circonstances atténuantes, la Cour juge que «les amendes administratives atteignent des montants tels que, même si elles se situent entre un minimum et un maximum, elles peuvent être, dans certains cas, disproportionnées par rapport à la gravité des faits et par rapport au but répressif et préventif poursuivi par la sanction administrative. À cet égard, [...] aucune [...] considération ne permet [...] de justifier que le tribunal du travail ne puisse réduire l'amende au-dessous du minimum légal alors que, pour une même infraction à une loi permettant l'application de l'article 85 du Code pénal, le tribunal correctionnel peut infliger une amende inférieure au minimum légal s'il existe des circonstances atténuantes»²⁸. De même, quant à la faculté d'accorder le sursis à l'exécution de l'amende, la Cour considère que «[d]ès lors que le législateur admet que le sursis à l'exécution des peines peut être appliqué aux personnes pénalement poursuivies pour infraction à la loi du 30 juin 1971, il n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution qu'une mesure identique ne puisse être appliquée aux personnes qui exercent, devant le tribunal du travail, un recours contre la décision du fonctionnaire désigné

25 Au préalable, la Cour aura vérifié le caractère objectif et raisonnable du critère sur lequel repose la différence de traitement. Nous ne nous penchons pas davantage sur cet examen. À notre connaissance, la Cour n'a pas rendu d'arrêt qui constate l'absence de critère objectif et raisonnable (D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et F. PIRET, «Le régime juridique de la sanction administrative», in *Les sanctions administratives*, R. ANDERSEN, D. DEOM et D. RENDERS (dir.), *loc. cit.*, p. 179). De même, avant d'examiner la proportionnalité de la mesure, la Cour aura contrôlé sa pertinence au regard de l'objectif poursuivi. Voir, à cet égard, C.C., arrêt n° 157/2008 du 6 novembre 2008 qui constate que l'exclusion de la mesure de sursis n'est pas pertinente eu égard à l'objectif poursuivi.

26 Voir, par exemple, la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales. L'infraction fait l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative, étant entendu que les poursuites pénales excluent l'application d'une amende administrative. C'est au ministère public qu'il revient de décider d'engager ou non des poursuites pénales. En cas de classement sans suite, il appartient au fonctionnaire désigné par le Roi de décider d'infliger une amende administrative et de fixer le montant de l'amende conformément à la loi. Le justiciable peut introduire un recours devant le tribunal du travail. Ce recours est suspensif.

27 Voir l'arrêt annoté, considérant B.7.

28 Voir C.A., arrêts n° 40/97 et 45/97 du 14 juillet 1997, B.7.1. Voir aussi C.A., arrêt n° 128/99 du 7 décembre 1999, B.8 et B.9; C.C., arrêt n° 86/2007 du 20 juin 2007, B.7.1. à B.8.



par le Roi de leur infliger une amende administrative»²⁹. Le parallélisme qui doit prévaloir entre les règles applicables aux amendes pénales et administratives qui punissent un même manquement ne s'applique toutefois pas à la mesure de suspension du prononcé. Comme le souligne l'arrêt annoté, la Cour juge, de manière constante, que la suspension du prononcé est difficilement conciliable avec une procédure qui ne se déroule pas devant une juridiction pénale³⁰.

La Cour exprime le même souci d'harmonisation des règles applicables lorsqu'un même manquement donne lieu à un cumul de sanctions pénales et administrati-

29 Voir C.A., arrêt n° 105/2004 du 16 juin 2004, B.7.4. Concernant l'application de la mesure de sursis à la sanction administrative, la Cour constitutionnelle a opéré un revirement de jurisprudence. Dans un premier temps, la Cour estimait que « [l]e législateur p[ouvait], sans méconnaître le principe d'égalité, estimer qu'une mesure de suspension, de sursis ou de probation n'est pas applicable aux amendes administratives » au motif que « celles-ci sont des mesures exclusivement pécuniaires, elles n'ont pas le caractère infamant qui s'attache aux condamnations pénales, elles ne sont pas inscrites au casier judiciaire et elles ne sont pas de nature à compromettre la réintégration de celui auquel elles sont infligées » (C.A., arrêts n° 40/97 et 45/97 du 14 juillet 1997, B.6.2). Dans l'arrêt n° 105/2004 du 16 juin 2004, la Cour maintient ce point de vue quant à la suspension du prononcé. Concernant le sursis à l'exécution, elle juge, en revanche, que « cette mesure, qui existe depuis la loi du 31 mai 1888 établissant la libération conditionnelle dans le système pénal, avait pour objectif initial de réduire les inconvénients inhérents à l'exécution des peines, notamment des courtes peines de prison, et à ne pas compromettre la réinsertion de l'intéressé. Elle a toutefois été étendue aux peines d'amende, ce que confirme l'article 8, § 1^{er}, dernier alinéa, de la loi du 29 juin 1964, et elle n'a pas été considérée par le législateur comme incompatible avec une amende administrative prononcée par une autorité autre qu'une juridiction pénale (voir l'article 141, § 7, alinéa 3, introduit par la loi-programme du 24 décembre 2002 dans la loi coordonnée le 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités). Qu'il soit accordé par le tribunal correctionnel ou par une autre juridiction, en l'espèce le tribunal du travail, le sursis peut, dans l'un et l'autre cas, inciter de la même manière le condamné à s'amender, par la menace d'exécuter, s'il venait à récidiver, la condamnation au paiement d'une amende qui constitue, dans les deux cas, une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme [...]. Sans doute les amendes administratives n'ont-elles pas le caractère infamant qui s'attache aux condamnations pénales, notamment en ce qu'elles ne sont pas inscrites au casier judiciaire. Toutefois, en raison de leur caractère inéluctable, elles ne permettent pas de tenir compte des antécédents, des efforts ou de la possibilité d'amendement de l'intéressé » (B.7.1 et B.7.2). La Cour constitutionnelle a confirmé cette position dans son arrêt n° 86/2007 du 20 juin 2007, B.9.1 à B.10.3.

30 Dans son arrêt n° 105/2004 du 16 juin 2004, la Cour constitutionnelle expose que : « [b]ien que, selon les termes de la loi, la personne qui a saisi le tribunal du travail soit 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. En effet, la décision que doit rendre le tribunal du travail ne consiste pas à infliger ou non une amende, mais à contrôler la décision administrative qui l'inflige. En outre, 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) » (B.6.3). Il faut rappeler qu'avant sa modification par une loi du 10 février 1994, l'article 3 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation ne permettait pas aux tribunaux de police d'ordonner une mesure de suspension. À l'époque, la Cour constitutionnelle avait jugé que le législateur « pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, refuser le bénéfice d'une telle mesure aux auteurs d'infractions dont la condamnation ne risque pas d'entraîner le déclassement ou de compromettre le reclassement » (C.A., arrêt n° 9/91 du 2 mai 1991, B.6 ; C.A., arrêt n° 68/92 du 12 novembre 1992, B.3). Voir, à ce sujet, F. TULKENS et M. VAN DE KERCHOVE, *op. cit.*, p. 530.

ves³¹. Dans son arrêt n° 157/2008 du 6 novembre 2008, la Cour juge ainsi qu'il est discriminatoire de ne pas assortir d'un sursis l'amende fiscale dont le montant est égal à deux fois la somme éludée, alors que l'amende pénale – qui peut se cumuler à l'amende administrative – peut faire l'objet d'un sursis³².

La Cour indique toutefois que l'exigence de parallélisme existe «en principe». Dans un arrêt n° 127/2000 du 6 décembre 2000³³, elle juge, à propos de sanctions pénales et administratives réprimant un même manquement, que le système des amendes pénales et administratives institué par le législateur ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. Selon la Cour, «[d]ès lors qu'il décide de fixer le montant de l'amende administrative au taux minimal de l'amende pénale, le législateur peut, en contrepartie, faire en sorte que cette amende conserve un caractère suffisamment dissuasif en ne permettant pas de la réduire en application de circonstances atténuantes» alors même que le juge pénal dispose de cette faculté³⁴. La comparaison des montants minimaux des amendes administratives et pénales constitue, tout aussi sûrement, un critère que la Cour mobilise pour vérifier le caractère propor-

³¹ Sur la question de savoir si le principe *Non bis in idem* interdit le cumul d'une sanction administrative de nature pénale avec une sanction pénale *sensu stricto*, voir C.C., arrêt n° 91/2008 du 18 juin 2008. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour constitutionnelle juge que : « Le principe *Non bis in idem* est violé lorsqu'une même personne, après avoir été condamnée ou acquittée en raison d'un comportement est à nouveau poursuivie en raison du même comportement pour des infractions dont les éléments essentiels sont identiques (C.E.D.H. 29 mai 2001, *Franz Fisher c. Autriche*, §§ 25-27; C.E.D.H. 7 décembre 2006 *Hauser-Sporn c. Autriche*, §§ 42-46). En revanche, le principe *Non bis in idem* n'est pas violé lorsque les éléments essentiels des deux infractions ne sont pas identiques. Il en est ainsi lorsque l'élément moral des deux incriminations diffère (C.E.D.H. (décision) *Ponsetti et Chesnel c. France* du 14 septembre 1999; C.E.D.H. (décision) *Rosenquist c. Suède* 14 septembre 2004) » (B.9. Et B.10.). En l'espèce, la Cour constate que les éléments essentiels des infractions visées aux articles 445 (sanction administrative) et 449 (sanction pénale) du C.I.R. 92 ne sont pas identiques, puisque seule cette dernière disposition exige une intention frauduleuse ou un dessein de nuire (B.17). Voir pour un commentaire de cet arrêt, F. LUGENTZ, « Le principe *non bis in idem* et le cumul des sanctions pénales et administratives : la particularité des amendes fiscales », *Rev. dr. pén.*, 2008, pp. 1069-1079.

³² Cet arrêt est commenté dans l'arrêt annoté (considérant B.11). On notera utilement que, dans l'arrêt n° 157/2008 du 6 novembre 2008, la Cour va jusqu'à considérer que l'exclusion de la mesure de sursis n'est pas pertinente eu égard à l'objectif poursuivi.

³³ Cet arrêt est également commenté dans l'arrêt annoté (considérant B.12).

³⁴ Selon la Cour, si « [l]a différence de traitement dénoncée au moyen paraît *prima facie* injustifiée en ce qu'elle semble aboutir à traiter plus sévèrement des personnes dont le comportement est moins répréhensible puisque le procureur du Roi a renoncé à les poursuivre[], il] convient cependant d'examiner *in concreto* l'ensemble du système d'amendes administratives organisé par les décrets attaqués afin d'apprécier s'il est discriminatoire ou non » (C.A., arrêt n° 127/2000 du 6 décembre 2000, B.11.2). En l'occurrence, les peines que peut prononcer le juge répressif allaient de huit jours à un an d'emprisonnement et, selon la gravité de l'infraction, les amendes pénales pouvaient s'élever de 100 à 10.000 francs, de 300 à 30.000 francs, de 500 à 50.000 francs ou de 750 à 75.000 francs, augmentés des décimes additionnels. Quant à l'amende administrative infligée par le fonctionnaire, elle ne pouvait dépasser, selon la gravité de l'infraction, 100 à 750 francs, augmentés des décimes additionnels. La Cour constitutionnelle en conclut que « le taux des amendes administratives est beaucoup plus favorable au contrevenant que celui des amendes pénales » (B.11.4).

tionné des différences de traitement établies en matière d'individualisation des peines³⁵.

En revanche – et c'est là l'enseignement de l'arrêt commenté – lorsque les sanctions pénales et administratives visent des comportements distincts, la Cour n'exige plus un parallélisme de principe entre les règles qui leur sont applicables. En effet, dans cette hypothèse, elle ne sanctionne les différences de traitement établies en matière d'individualisation des peines que si celles-ci conduisent à un système manifestement incohérent.

La raison d'être de ce contrôle marginal est exprimée dans l'arrêt annoté. La Cour estime qu'elle «empiète[rait] sur le domaine réservé au législateur si, en s'interrogeant sur la justification des différences de traitement qui existent entre les nombreux textes législatifs prévoyant des sanctions pénales ou administratives, elle ne limitait pas son examen, en ce qui concerne l'échelle des peines et les mesures d'adoucissement de celle-ci aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'il aboutit à une différence de traitement manifestement déraisonnable»³⁶.

En l'occurrence, c'est en comparant les montants minimaux des amendes pénales et administratives que la Cour juge que la différence de traitement est manifestement disproportionnée puisqu'elle conduit «dans la même loi, [à ce que] les infractions pénales, qui sont censées être plus graves que les infractions punies d'une amende administrative puissent être réduites à des montants largement inférieurs à ceux des amendes administratives»³⁷. Dans un considérant de l'arrêt annoté, la Cour prend toutefois soin de préciser que tel n'était pas le cas dans la version antérieure de la loi qui prévoyait que les amendes administratives étaient de 100 à 25.000 euros alors que les infractions pénales étaient déjà punies, selon le cas, d'une amende de 25 à 25.000 euros ou de 2,5 à 2.500 euros. La Cour constate que «dès lors que [le] minimum était fixé à 100 euros, il n'était pas déraisonnable de ne pas permettre [...] de descendre en dessous de ce minimum»³⁸, alors même que le juge

³⁵ Dans certains arrêts, il semble que la Cour ne prenne en compte que le seuil minimal de l'amende pour conclure à l'absence de discrimination, nonobstant le minimum de l'amende pénale qui lui est inférieur et peut encore être diminué en cas de circonstances atténuantes. Voir, à cet égard, l'arrêt n° 153/2001 du 28 novembre 2001 où la Cour constate que le seuil *minimal* de l'amende administrative sous lequel il n'est pas possible de descendre est fixé à 5000 francs alors que la peine *maximale* prévue par le Code pénal, pour les mêmes faits, «ne dépasse pas 25 francs x 200 = 5000 francs et ce, sans tenir compte de l'application éventuelle de circonstances atténuantes, qui peut ramener l'amende à 200 francs» (B.8.3.) Dans cette hypothèse, c'est l'absence d'effet dissuasif des sanctions prévues par le Code pénal qui justifie, pour l'amende administrative, l'interdiction de descendre en-deça du seuil minimal. La solution peut paraître étonnante. Elle se justifie pourtant dans la mesure où sont comparées les amendes administratives établies par la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matchs de football et les amendes pénales établies par le Code pénal qui concernent indistinctement toute une série de manquements. Or, le législateur peut vouloir décider de sanctionner plus sévèrement certains comportements.

³⁶ Considérant B.6.

³⁷ Considérant B.20. La Cour a déjà adopté ce même type de raisonnement dans des arrêts antérieurs en constatant qu'il n'est pas justifié que la différence de traitement dénoncée aboutisse «à traiter plus favorablement les personnes dont le manquement est, aux yeux du législateur, plus grave» (C.A., arrêts n° 40/97 et 45/97 du 14 juillet 1997, B.7.2).

³⁸ Considérant B.14.

pénal peut descendre en dessous du minimum légal en cas de circonstances atténuantes, par application de l'article 85 de Code pénal.

L'on constate ainsi que l'arrêt annoté ne se prononce pas expressément sur l'impossibilité pour le tribunal de première instance de Bruxelles d'accorder le sursis à l'exécution de l'amende, au contraire du juge pénal qui dispose de cette faculté³⁹. Il faut en déduire que la Cour ne juge pas inconstitutionnelle l'exclusion du bénéfice de la mesure de sursis. C'est sans doute que, selon elle, ce n'est pas l'absence de mesures de sursis qui est à l'origine de l'incohérence manifeste du système qu'elle dénonce. Le silence signifie sans doute aussi qu'autoriser le sursis ne permettrait pas de réparer la discrimination qu'elle pointe. Dans plusieurs arrêts rendus en matière de droit pénal particulier, la Cour considère, du reste, que les pouvoirs confiés au juge par la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation ne sont pas les mêmes que ceux qu'il tient de l'article 85 du Code pénal qui l'autorise à descendre au-dessous des minima légaux⁴⁰.

Au regard des considérations qui précèdent, il apparaît que deux critères guident la Cour lorsqu'elle contrôle la proportionnalité des différences de traitement établies en matière d'individualisation des peines. Le premier est celui de l'identité du manquement qui est réprimé. Lorsqu'un même comportement peut être puni pénalement ou administrativement de manière alternative ou cumulative, la Cour exige «en principe» un parallélisme des règles applicables. Par contre, une plus grande marge de liberté est laissée au législateur lorsqu'un manquement ne peut donner lieu qu'à une sanction administrative, fût-elle de nature pénale. Dans ce dernier cas, la Cour n'estime pouvoir sanctionner les différences de traitement que si celles-ci lui paraissent manifestement déraisonnables. Quant au second critère, il tient de la comparaison entre les minima des amendes infligées et est mobilisé par la Cour en toile de fond, soit pour faire exception à la règle du parallélisme entre les sanctions pénales et administratives qui répriment un même manquement, soit pour sanctionner les incohérences manifestes d'un système pénal qui institue des sanctions pénales et administratives pour réprimer des faits distincts.

II L'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Dans l'arrêt commenté, la Cour précise d'emblée que «la décision d'infliger une amende administrative peut faire l'objet d'un contrôle de pleine juridiction conforme au prescrit de l'article 6 de la Convention» de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, raison pour laquelle elle estime devoir, «en ce qui concerne les autres aspects de la cause, limiter son contrôle au respect des articles 10 et 11 de la Constitution»⁴¹.

³⁹ On l'a écrit, la Cour considère que le sursis à l'exécution des peines conserve toute sa pertinence lorsqu'elle est appliquée à une amende administrative, contrairement à la suspension du prononcé de condamnation.

⁴⁰ Voir C.A., arrêt n° 138/2006 du 14 septembre 2006, B.7.4; C.C., arrêt n° 81/2007 du 7 juin 2007, B.7.4; C.C., arrêt n° 111/2009 du 9 juillet 2009, B.4.4.

⁴¹ Considérant B.4.



Il advient pourtant que la Cour se fonde sur l'article 6 de la Convention, combiné aux articles 10 et 11 de la Constitution⁴², pour sanctionner le législateur qui, lorsqu'il institue une mesure de nature répressive, exclut certaines modalités d'individualisation des peines en violation de la disposition conventionnelle.

Pour pouvoir prétendre au respect des garanties fixées par l'article 6 de la Convention, il s'impose que les sanctions portent sur des droits et obligations à caractère civil ou constituent une accusation en matière pénale⁴³. C'est le cas d'un grand nombre de sanctions administratives⁴⁴. Si les sanctions administratives ne tombent pas dans le champ d'application de l'article 6, le justiciable pourra toujours invoquer le principe général de droit à un procès équitable qui offre des garanties équivalentes⁴⁵.

L'article 6 de la Convention ne comporte aucune garantie matérielle en termes d'individualisation des peines⁴⁶. Dans l'arrêt annoté, la Cour confirme que la disposition «n'exige pas [que] toute personne à laquelle est infligée une sanction administrative qualifiée de pénale 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 en droit interne»⁴⁷.

Il n'en est pas moins vrai qu'en vertu de cette disposition, le justiciable doit disposer d'un recours effectif devant un tribunal indépendant et impartial doté d'un pouvoir de «pleine juridiction». La garantie a des conséquences importantes dans le domaine des sanctions administratives puisqu'elle implique, selon la formule consacrée⁴⁸, que «rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration

⁴² La différence de traitement porte alors sur les garanties juridictionnelles dont bénéficient les personnes qui se voient infliger une sanction directement par un juge et celles qui sont sanctionnées par un fonctionnaire avec la possibilité d'introduire un recours contre cette décision devant un juge.

⁴³ En effet, selon la Cour, «que les sanctions [administratives][...] concernent des “droits et obligations de caractère civil” ou qu'elles soient de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, les justiciables auxquels elles sont infligées doivent pouvoir prétendre à un contrôle juridictionnel effectif» (C.A., arrêt n° 6/2006 du 18 janvier 2006, B.10).

⁴⁴ Voir pour des exemples de «sanctions purement administratives», T. BOMBOIS et D. DEOM, «La définition de la sanction administrative», in *Les sanctions administratives*, R. ANDERSEN, D. DEOM et D. RENDERS (dir.), *loc. cit.*, p. 134 à 142.

⁴⁵ D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et F. PIRET, «Le régime juridique de la sanction administrative», in *Les sanctions administratives*, R. ANDERSEN, D. DEOM et D. RENDERS (dir.), *loc. cit.*, p. 244 qui citent Cass., 15 décembre 2004, R.G., P.04.1189.F., concl. av. gén. R. Loop.; égal. D. RENDERS et D. CACCAMISI, «L'irrésistible extension du champ d'application de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme», *J.T.*, 2007, pp. 640-642. obs. sous C.E.D.H., *Vilho Eskelinen et consorts c. Finlande*, arrêt du 19 avril 2007.

⁴⁶ Voir S. VAN DROOGHENBROECK, «De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées? Réflexion à propos de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme», *Rev. dr. Liège*, 2005, p. 477 qui expose que : «l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme est une disposition strictement formelle qui, en tant que telle, n'influence pas – dans quel que sens que ce soit – sur le contenu des normes de droit matériel de l'État adhérent».

⁴⁷ Considérant B.4.

⁴⁸ C.A., arrêt n° 72/92 du 18 novembre 1992, B.4.4; C.A., arrêt n° 138/2006 du 14 septembre 2006, B.7.2; C.C., arrêt n° 111/2009 du 9 juillet 2009.

n'échappe au contrôle du juge»⁴⁹. En conséquence, le juge doit pouvoir connaître de tous les aspects d'individualisation de la peine qu'a pu mobiliser le fonctionnaire qui a infligé la sanction⁵⁰. Ainsi, par exemple, sur le pouvoir de proportionner le montant de l'amende en fonction de l'importance de l'infraction commise, la Cour juge que, «dès lors qu'il permet à l'administration de moduler, dans une certaine mesure, l'importance de la sanction ou de se limiter à un avertissement, rien de ce qui relève de son appréciation ne doit pouvoir échapper au contrôle du juge»⁵¹. De manière similaire, la Cour considère que le juge doit pouvoir disposer de la faculté d'accorder le sursis, dès lors que le fonctionnaire peut décider, après avoir mis le contrevenant en mesure de présenter ses moyens de défense, s'il y a lieu d'infliger une amende administrative⁵². Dans la même perspective, l'arrêt annoté mentionne que c'est sous le contrôle du tribunal que le fonctionnaire peut adresser un avertissement ou proposer un accord à l'amiable, ce qui, selon la Cour, constitue déjà des mesures d'individualisation des peines⁵³.

L'on constate ainsi que la Cour constitutionnelle, inspirée par la Cour européenne des droits de l'homme, ne tolère aucun écart quant au respect des garanties de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme: le juge qui connaît

⁴⁹ Voir A. MASSET, «De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées? Réflexion en droit interne belge», *Rev. dr. Liège*, 2005, p. 460 qui précise que si «tout ce qui relève de l'appréciation de l'Administration ne doit pouvoir échapper au contrôle du juge, (...) le juge ne doit pas avoir plus de pouvoir d'appréciation que l'Administration». C'est que, on vient de l'écrire, «le droit à un procès équitable ne se confond pas avec la garantie matérielle de proportionnalité» (D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et F. PIRET, «Le régime juridique de la sanction administrative», in *Les sanctions administratives*, R. ANDERSEN, D. DEOM et D. RENDERS (dir.), *loc. cit.*, p. 237).

⁵⁰ Le pouvoir de «pleine juridiction» n'implique toutefois pas un pouvoir de réformation. Dans un arrêt n° 127/2000 du 6 décembre 2000, la Cour constitutionnelle a eu l'occasion d'affirmer que «tant la section d'administration du Conseil d'État que les juridictions visées à l'article 159 de la Constitution exercent un contrôle en fait et en droit sur les [amendes administratives]. En outre, tant la section d'administration du Conseil d'État que les juridictions précitées satisfont aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 du P.I.D.C.P.» (B.14.3.). Dans l'arrêt n° 6/2006 du 18 janvier 2006, la Cour confirme que «[...] le Conseil d'État procède à un contrôle juridictionnel approfondi, tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux du droit. Le Conseil d'État examine à cet égard si la décision de l'autorité soumise à son contrôle est fondée en fait, si elle procède de qualifications juridiques correctes et si la mesure n'est pas manifestement disproportionnée au fait établi. Lorsqu'il annule cette dernière, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt du Conseil d'État: si l'autorité prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; si elle s'en tient à l'annulation, l'acte attaqué est réputé n'avoir jamais existé [...] En outre, le Conseil d'État peut, dans les conditions prévues par l'article 17 des LCCE, ordonner la suspension de l'exécution de la décision d'imposer les sanctions, le cas échéant en statuant en extrême urgence [...] Les justiciables disposent donc d'un recours effectif, devant une juridiction indépendante et impartiale, contre la sanction administrative qui peut être infligée [...]» (B.14.1 à B.15). La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme va dans le même sens. Voir, à cet égard, D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et F. PIRET, «Le régime juridique de la sanction administrative», in *Les sanctions administratives*, R. ANDERSEN, D. DEOM et D. RENDERS (dir.), *loc. cit.*, p. 232 à 233 et les références citées.

⁵¹ C.A., arrêt n° 128/99 du 7 décembre 1999, B.14. Voir aussi C.A., arrêt n° 138/2006 du 14 septembre 2006, B.6.3 à B.7.3, C.A., arrêt n° 165/2006 du 8 novembre 2006, B.7.2; C.A., arrêt n° 199/2006 du 13 décembre 2006, B.7.2; C.C., arrêt n° 81/2007 du 7 juin 2007, B.7.1 à B.7.4. Dans ces derniers arrêts, rendus en droit pénal douanier, la Cour constate qu'il peut être transigé par l'administration en ce qui concerne l'amende pénale en cas de circonstances atténuantes alors que, dans l'hypothèse où le prévenu refuse la transaction ou si elle ne lui est pas proposée, «il ne pourra jamais faire apprécier par un juge s'il existe des circonstances atténuantes justifiant que l'amende soit réduite en deçà du montant fixé par la loi».

⁵² Voir C.A., arrêt n° 105/2004 du 16 juin 2004, B.7.3.

⁵³ Considérant B.14.



du recours contre une décision infligeant une amende administrative doit pouvoir contrôler le choix de la sanction, le *quantum* de celle-ci et l'application éventuelle de mesures d'adoucissement « si et dans la même mesure où l'administration pouvait elle-même le faire »⁵⁴.

III Le principe de proportionnalité

En matière répressive, il n'existe pas, en droit interne, de principe général de proportionnalité des peines qui permettrait au juge de contrôler la mesure au-delà de ce que la loi prévoit⁵⁵.

En droit administratif, par contre, le principe de proportionnalité⁵⁶ impose notamment à l'autorité administrative de prendre une sanction qui soit en rapport avec la gravité de l'infraction commise. Le principe ne s'applique toutefois que dans la mesure où l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation. Si le fonctionnaire dispose d'une compétence liée quant au choix de la sanction et de la mesure prise, il est tenu d'appliquer à l'infraction commise le montant de la sanction fixée par la loi ou le règlement, sans qu'il puisse lui être reproché d'avoir méconnu le principe général de proportionnalité. En aval, le juge peut sanctionner l'administration qui, disposant d'un pouvoir d'appréciation, viole le principe de proportionnalité qui s'impose à elle. En revanche, si le fonctionnaire compétent ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation, le juge ne pourra se fonder sur le principe pour contrôler la mesure de la peine infligée.

Le contrevenant peut toutefois trouver son salut dans des dispositions conventionnelles qui, bien qu'étrangères à la matière répressive, exigent un contrôle de la proportionnalité de la sanction infligée. Le principe de proportionnalité peut, le cas échéant, être mobilisé pour sanctionner les atteintes à certains droits fondamentaux, tels que l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention de

⁵⁴ Voir E. WILLEMART, « Le pouvoir du ministre des finances d'accorder des remises ou des modérations d'amendes fiscales est-il soumis à un contrôle de pleine juridiction? », in *Les sanctions administratives*, R. ANDERSEN, D. DEOM et D. RENDERS (dir.), *loc. cit.*, p. 603.

⁵⁵ Même si la Cour constitutionnelle constate, dans son arrêt n° 81/2007 du 7 juin 2007, que « le principe de la proportionnalité des peines n'est pas étranger à notre système juridique qui, en règle, permet de choisir la peine entre un minimum et un maximum, de tenir compte des circonstances atténuantes et d'ordonner le sursis et la suspension du prononcé, le juge pouvant ainsi individualiser dans une certaine mesure la peine, en infligeant celle qu'il estime proportionnée à l'ensemble des éléments de la cause » (B.8.1). Voir aussi A. BOSSUYT, « Les principes généraux du droit dans la jurisprudence de la Cour de cassation », *J.T.*, 2005, p. 734 et Cass., 14 janvier 2009, P.08.1860.F. qui rappelle qu'il n'existe, en matière répressive, aucun principe général du droit dit « de proportionnalité ».

⁵⁶ J. JAUMOTTE, « Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative », in *Le Conseil d'État de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, pp. 671-672.

sauvegarde des droits de l'homme⁵⁷. S'agissant de normes de droit international directement applicables, elles s'imposent au juge national – et donc à la Cour constitutionnelle⁵⁸ –, quand bien même le législateur aurait exclu toute modalité d'individualisation des peines.

Enfin, en présence d'infractions au droit communautaire, la Cour constitutionnelle reconnaît l'existence d'un principe de proportionnalité des peines en rapport avec la gravité de l'infraction qu'elle élève au rang de principe général du droit communautaire⁵⁹.

C'est à l'aune de ces normes de droits international et communautaire qu'il faut comprendre, dans l'arrêt annoté, le passage dans lequel la Cour souligne qu'elle peut sanctionner le législateur qui établirait un système tel «qu'il porterait une atteinte disproportionnée au droit au respect des biens, lorsque la loi prévoit un

57 Voir C.C., arrêt n° 81/2007 du 7 juin 2007 dans lequel la Cour juge que «Les amendes élevées que le juge doit infliger en application de la législation en cause peuvent être de nature à porter atteinte au respect des biens garanti par l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme [...] Une amende fixée au décuple des droits éludés pourrait, dans certains cas, porter une telle atteinte à la situation financière de la personne à laquelle elle est infligée qu'elle pourrait constituer une mesure disproportionnée par rapport au but légitime qu'elle poursuit et constituer une violation du droit au respect des biens, garanti par l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (C.E.D.H., 11 janvier 2007, *Mamidakis* c. Grèce)». La Cour ajoute qu'«[u]ne disposition qui ne permet pas au juge d'éviter une violation de cette disposition méconnaît le droit à un procès équitable garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme» (B.9.3). Voir dans le même sens C.C., arrêt n° 140/2008 du 30 octobre 2008, B.9.3.

58 Toujours à travers le prisme des articles 10 et 11 de la Constitution.

59 Voir C.C., arrêt n° 81/2007 du 7 juin 2007 dans lequel la Cour expose que : «L'article 10 du Traité C.E. dispose que les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du Traité C.E. ou résultant des actes des institutions de la Communauté [...] À cet effet, les États membres doivent veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions, de fond et de procédure, qui soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaire. À cet égard, ils sont certes libres dans leur choix des sanctions à infliger mais celles-ci doivent avoir un caractère effectif, proportionné et dissuasif (voy., entre autres, C.J.C.E., 21 septembre 1989, *Commission* c. Grèce, 68/88, *Rec.*, 1989, p. 2965; C.J.C.E., 10 juillet 1990, *Hansen*, C-326/88, *Rec.*, 1990, I, p. 2911; C.J.C.E., 27 février 1997, *Ebony Maritime*, C-177/95, *Rec.*, 1997, I, p. 1111). Les États membres sont donc tenus d'exercer cette compétence dans le respect du droit communautaire et de ses principes généraux et, par conséquent, dans le respect du principe de proportionnalité qui est notamment mentionné à l'article 49, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice, le 7 décembre 2000 (JO C 364, p. 1), selon lequel «l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction». Si cette Charte n'est pas, en elle-même, juridiquement contraignante, elle traduit le principe de l'État de droit sur lequel, en vertu de l'article 6, du Traité UE, l'Union est fondée et elle constitue une illustration des droits fondamentaux que l'Union doit respecter, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire. Par conséquent, dans la répression d'infractions à des dispositions de droit communautaire, l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction (C.J.C.E., 3 mai 2007, C-303/05, ASBL «*Advocaten voor de wereld*», §§ 45 et 46). Les mesures administratives ou répressives ne doivent pas dépasser le cadre de ce qui est strictement nécessaire aux objectifs poursuivis, et les modalités de contrôle ne doivent pas être assorties d'une sanction à ce point disproportionnée à la gravité de l'infraction qu'elle deviendrait une entrave aux libertés consacrées par le Traité C.E. (C.J.C.E., 16 décembre 1992, *Commission* c. République hellénique, *Rec.*, 1992, p. I-6735)» (B.9.2). Voir dans le même sens C.C., arrêt n° 140/2008 du 30 octobre 2008, B.9.2. Voir aussi, en matière de sanction administrative fiscale, C.C., arrêt n° 157/2008 du 6 novembre 2008, B.3.

montant fixe et n'offre donc pas un choix qui se situerait entre cette peine, en tant que peine maximale et une peine minimale»⁶⁰.

*

Le caractère particulièrement didactique de l'arrêt annoté, qui n'est pas sans surprendre à première lecture, révèle, à l'analyse, le souci de clarifier, autant que faire se peut, l'état de la jurisprudence constitutionnelle en matière de sanctions administratives, tant dans l'intérêt des législateurs qui y recourent, que dans celui du citoyen qui en est le destinataire.

Dans un domaine aussi complexe que crucial pour la société, les nouvelles précisions que l'arrêt comporte par ailleurs annoncent, d'ores et déjà, de nouveaux développements que la Cour pourrait utilement, à intervalles réguliers, ponctuer d'arrêts de la nature de celui qui a conduit au présent commentaire.

Florence PIRET,
auditeur adjoint au Conseil d'État

David RENDERS,
professeur à l'U.C.L., avocat

⁶⁰ Considérant B.6.

